




3 1761 11648348 8





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116483488>













Office of the  
Commissioner of  
Official Languages

Commissariat  
aux langues  
officielles

Government  
Publications

36

CA1  
OL  
- A56

# ANNUAL REPORT 2007-2008



"A LEADER IS ONE WHO KNOWS THE WAY, GOES THE WAY, AND SHOWS THE WAY."

JOHN C. MAXWELL



To reach the Office of the  
Commissioner of Official Languages,  
dial toll-free 1 877 996-6368.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2008

Cat. No.: SF1-2/2008  
ISBN: 978-0-662-05741-3

To reach the Office of the Commissioner of Official Languages  
or to obtain a copy in an alternative format,  
dial toll-free 1-877-996-6368.  
[www.officiallanguages.gc.ca](http://www.officiallanguages.gc.ca)

Printed on  
recycled paper





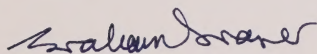
THE SPEAKER OF THE SENATE

Ottawa

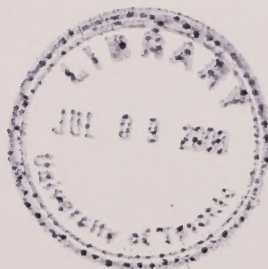
Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2007 to March 31, 2008.

Yours respectfully,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Graham Fraser". The signature is fluid and cursive, with the first name "Graham" and last name "Fraser" clearly distinguishable.

Graham Fraser







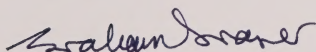
THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2007 to March 31, 2008.

Yours respectfully,

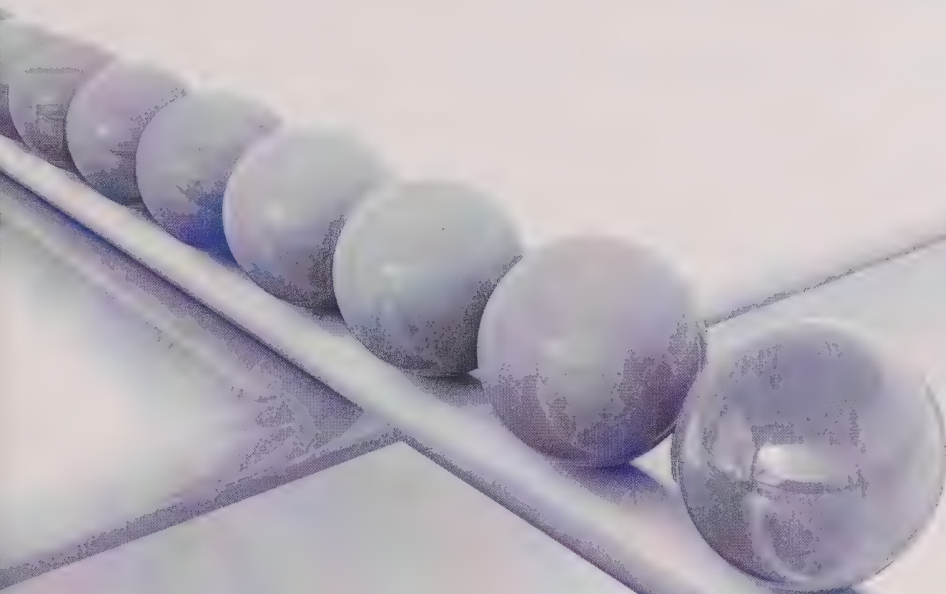
A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Graham Fraser', written in a cursive style.

Graham Fraser





ANNUAL REPORT  
2007-2008





# TABLE OF CONTENTS

SUMMARY .....	II
FOREWORD BY GRAHAM FRASER .....	V
CHAPTER I: OFFICIAL LANGUAGES AND LEADERSHIP .....	2
PART 1: FINDINGS ON THE IMPLEMENTATION OF THE <i>OFFICIAL LANGUAGES ACT</i> .....	4
<b>Implementation of parts IV, V and VII</b> .....	4
Overview .....	4
Communications with and services to the public: Partly cloudy skies .....	4
Language of work: A weak link .....	5
Advancement of English and French: A bittersweet portrait .....	7
A new guide for Part VII .....	8
The Commissioner's expectations of federal institutions .....	9
Nationwide findings on the implementation of Part VII .....	10
Communities and federal institutions: A complex relationship .....	11
Promotion of linguistic duality: The poor cousin of Part VII .....	13
<b>The ombudsman role: a renewed approach</b> .....	14
Background .....	14
Two principles for a renewed approach .....	15
PART 2: VISION, COMMITMENT AND LEADERSHIP .....	16
<b>The Action Plan</b> .....	16
First axis: Education .....	18
Second axis: Community development .....	20
Third axis: The public service .....	26
Fourth axis: The language industry .....	27
The <i>Official Languages Accountability and Coordination Framework</i> .....	28
The Commissioner's other expectations .....	29
<b>Horizontal governance and coordination</b> .....	30
The current structure of horizontal governance in official languages .....	30
Horizontal governance: Principles to keep in mind .....	31
Understanding the current coordination of horizontal governance .....	33



<b>PART 1: OVERVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF THE <i>OFFICIAL LANGUAGES ACT</i>. . . . .</b>	<b>100</b>
<b>The Commissioner's tools for ensuring compliance . . . . .</b>	<b>100</b>
<b>Overall portrait for 2007–2008 . . . . .</b>	<b>101</b>
Complaints received in 2007–2008 . . . . .	101
Trends in admissible complaints over the last three years . . . . .	103
2007–2008 report cards . . . . .	104
Report card methodology and changes made in 2007–2008 . . . . .	104
Presentation of results . . . . .	105
Overall report card results for 2007–2008 . . . . .	109
Overall report card trends over the last three years . . . . .	110
Conclusion: Overview of the implementation of the Act . . . . .	111
 <b>PART 2: A CLOSER LOOK AT SERVICE TO THE PUBLIC. . . . .</b>	 <b>112</b>
Admissible complaints related to service to the public in 2007–2008 . . . . .	112
Report card results for service to the public in 2007–2008 . . . . .	114
Bilingual capacity . . . . .	114
Observations on service to the public . . . . .	115
Audits and follow-ups related to service to the public . . . . .	120
Audit follow-ups . . . . .	122
Proactive or preventive interventions made in 2007–2008 related to service to the public . . . . .	122
Court interventions made in 2007–2008 related to service to the public . . . . .	123
Examples of leadership in service to the public . . . . .	124
Conclusion: Service to the public . . . . .	124
 <b>PART 3: A CLOSER LOOK AT THE LANGUAGE OF WORK. . . . .</b>	 <b>125</b>
Admissible complaints related to language of work in 2007–2008 . . . . .	126
Report card results for language of work in 2007–2008 . . . . .	127
Bilingual supervision . . . . .	128
Language of work survey . . . . .	128
Analysis of the survey results . . . . .	130
Audits and follow-ups related to language of work . . . . .	133
Examples of leadership related to language of work . . . . .	134
Conclusion: Language of work . . . . .	135

**PART 4: A CLOSER LOOK AT THE DEVELOPMENT OF OFFICIAL LANGUAGE**

**MINORITY COMMUNITIES AND THE PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY . . . .** 136

- Admissible complaints related to the advancement of English and French in 2007–2008. . . . . 136
- Report card results for the advancement of English and French in 2007–2008 . . . . 138
- Designated institutions. . . . . 138
- Non-designated institutions . . . . . 139
- Audits and follow-ups related to the advancement of English and French . . . . . 140
- Examples of leadership in the advancement of English and French . . . . . 142
- Conclusion: Advancement of English and French . . . . . 144

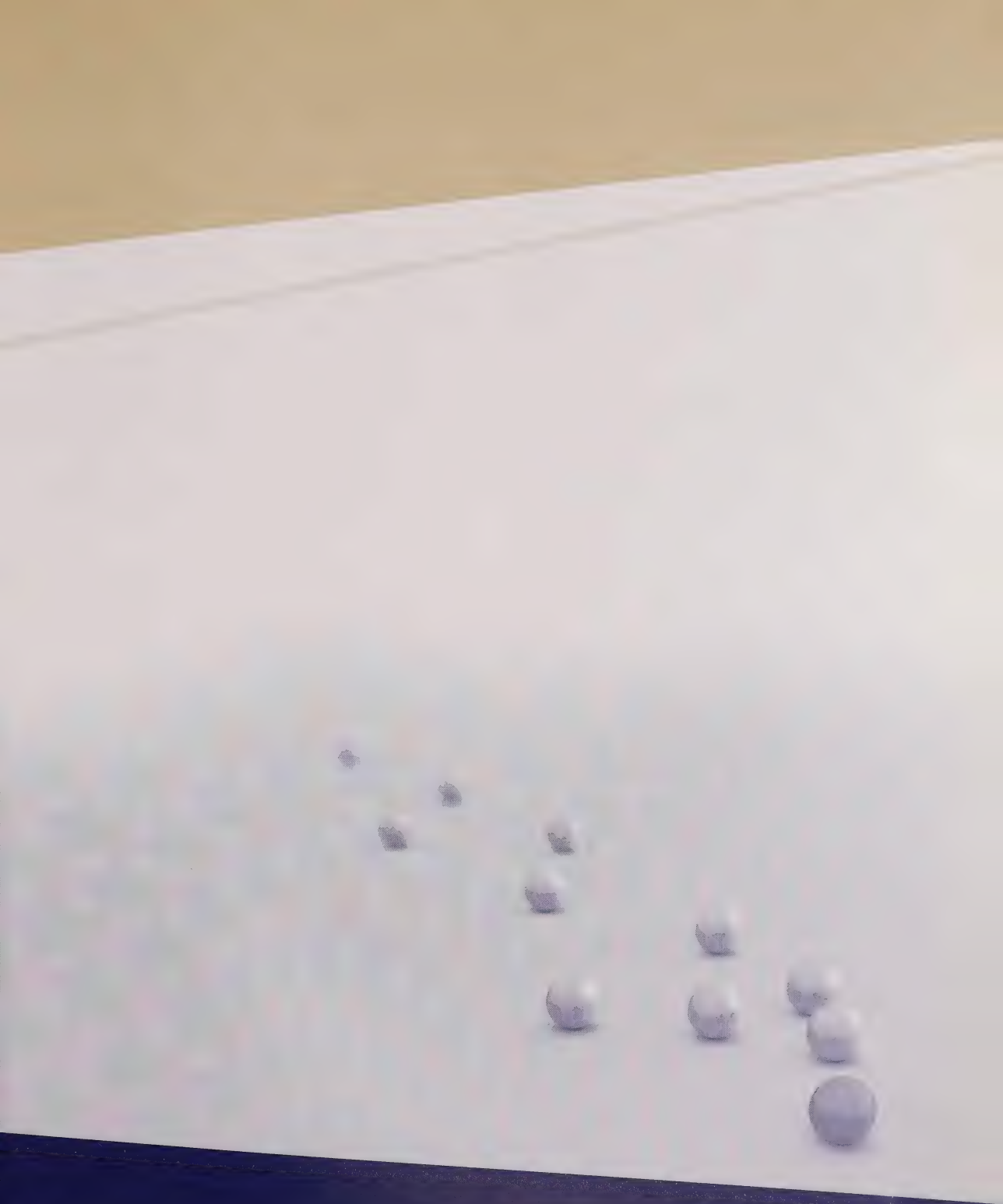
**CONCLUSION: CHAPTER IV . . . . .** 145

**CONCLUSION. . . . .** 148

**INDEX. . . . .** 154







## SUMMARY

# SUMMARY

Major advances in official languages have been made in times of strong leadership, and for this reason the Commissioner of Official Languages, Graham Fraser, has chosen to base his report on this theme this year.

The Commissioner's analysis over the past year shows that the implementation of the *Official Languages Act* has reached a plateau and that the federal government as a whole is still having difficulty resolving systemic problems. The Commissioner notes that implementation of several parts of the Act is incomplete, and the performance of certain institutions in terms of language of work has even deteriorated. In his opinion, the implementation of the Act is still largely incomplete, and often prone to setbacks.

The Commissioner calls for stronger and more effective leadership from federal institutions, and encourages them to adopt more results-based approaches. The Commissioner also proposes new ways of helping institutions achieve the best results possible. He asks them to pay special attention to the creation of a work environment that is conducive to the use of both official languages. In addition, he recommends that senior managers in federal institutions immediately take concrete measures in this respect.

The Commissioner also notes that many federal institutions are uncertain about their obligation to take positive measures to foster linguistic duality and support the development of official language communities. He reminds these institutions that they cannot sit back and wait, and that they must instead take action and be daring. Furthermore, the Commissioner believes the investigation he carried out on the 2006 budget cuts demonstrates the extent to which some government decisions do not take into consideration Part VII of the Act.

Of course, the Commissioner places a great deal of importance on the initiative that will replace the *Action Plan for Official Languages*, and invites the federal government to show leadership in this regard. The new action plan must address the urgent issues brought to light by the 2006 census and the Survey on the Vitality of Official-Language Minorities. The Commissioner also hopes the federal government will place greater emphasis on promoting linguistic duality, particularly among young people and newcomers, and on second language learning.

The Commissioner would also like the government to take advantage of public service renewal to place linguistic duality at the centre of the federal administration's priorities. As a first step, training sessions should be used to ensure new public servants and executives better understand the fundamentals and requirements of the Act. The Commissioner believes that public service renewal is a golden opportunity and recommends that the Clerk of the Privy Council fully integrate linguistic duality into renewal initiatives.



Moreover, the Commissioner is strongly convinced that the government must strengthen its commitment to the horizontal governance of official languages, both through stronger political leadership and through concrete implementation methods within the federal administration. Political leadership is part and parcel of functional and effective horizontal governance. Consequently, the Commissioner believes the Government must reinforce its commitment to strengthen the horizontal governance of official languages, and makes several recommendations on this subject to the Prime Minister, the Clerk of the Privy Council and the Minister for Official Languages.

Since Canada is developing in a changing context, it is appropriate to ask what influence these many transformations have on the linguistic composition of the country. Some proposals for government reform directly affect official languages, including the Senate reform project, which currently does not take official language communities into consideration. Moreover, the proposed changes to federal government spending power may affect linguistic duality. In this regard, the Commissioner recommends that the Prime Minister take measures to ensure that any large-scale reform fully respects language obligations and takes into account possible effects on official language communities.

Other factors also have a major influence on the official languages situation in Canada, including the rapidly growing number of allophones in the population. The Commissioner therefore emphasizes the need for a dialogue on the interaction between linguistic duality and cultural diversity and on the way to integrate these ideas into an inclusive vision of citizenship in the Canada of tomorrow.

The promotion of linguistic duality and community development are among federal institutions' primary obligations in terms of official languages. Institutions can fulfil these obligations in a variety of ways. For example, learning a second language is a good way to promote linguistic duality within the country. However, the federal, provincial and territorial governments have a lot of work to do to achieve the objective set out in the Action Plan 2003–2008 of doubling the proportion of young people between the ages of 15 and 19 who can speak both official languages by 2013. Canada can also project an image abroad that accurately reflects its linguistic duality. Unfortunately, the Commissioner has noted that this is not always the case and once again encourages the federal government to show stronger leadership in this regard.

Finally, in terms of community development, many different parties must work together to increase community vitality, including the communities themselves, governments and researchers. The 2006 census and the Survey on the Vitality of Official-Language Minorities now provide these parties with better sources of information to review and analyze the current status of official language communities. However, in the Commissioner's views, the government has much work to do in order to use the full potential of the amendments made to the Act in 2005. In summary, the government must strengthen its leadership to support all aspects of community vitality.

## RECOMMENDATIONS :

### 1. The Commissioner recommends that the Prime Minister:

- a) create an ad hoc committee of ministers, chaired by the Minister for Official Languages, to oversee the full implementation of the new action plan and language requirements within all federal institutions;
- b) ensure Cabinet, supported by the Official Languages Secretariat, reviews official languages matters at least once a year;
- c) ensure the Official Languages Secretariat is given the authority it needs to fulfill a horizontal coordination role in order to implement the *Official Languages Act* in its entirety.

### 2. The Commissioner recommends that the Clerk of the Privy Council ensure deputy ministers' annual performance reviews include efforts to implement the *Official Languages Act* in its entirety, especially Part VII.

### 3. The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages give the Official Languages Secretariat the mandate of reviewing the official languages accountability and reporting requirements to simplify the process and, above all, strengthen the focus on results.

### 4. The Commissioner recommends that the Clerk of the Privy Council ensure linguistic duality is fully integrated into public service renewal initiatives, especially in recruitment, training and development, so that linguistic duality is considered a value in the federal administration.

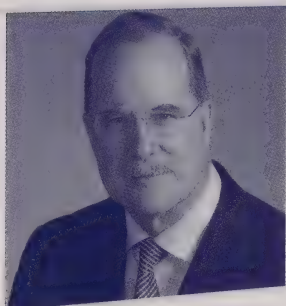
### 5. The Commissioner recommends that the Prime Minister ensure the government fully respects its linguistic obligations and the vitality of official language communities during any large-scale reform, such as program reviews, transfers of responsibilities, or decisions to change the nature of, privatize or move a federal institution.

### 6. The Commissioner recommends that the Secretary of the Treasury Board of Canada demonstrate, by December 31, 2008, that the Secretariat (the lead federal institution for expenditure review) has taken the necessary steps to ensure expenditure and similar reviews within the federal government are designed and conducted in full compliance with the commitments, duties and roles prescribed in Part VII of the *Official Languages Act*.

### 7. The Commissioner recommends that deputy heads of all federal institutions take concrete steps, by December 31, 2008, to create a work environment that is more conducive to the use of both English and French by employees in designated regions.

# LEADERSHIP AND OFFICIAL LANGUAGES

FOREWORD BY GRAHAM FRASER



*"LINGUISTIC DUALITY IS NOT ONLY A REQUIREMENT—IT'S A VALUE AND AN ESSENTIAL CHARACTERISTIC OF PUBLIC SECTOR LEADERSHIP."*

GRAHAM FRASER, COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Canada's commitment to both official languages is rooted in our history, and on the 400th anniversary of the founding of Québec and the 20th anniversary of the first amendments to the *Official Languages Act*, it is useful to remember this.

Indeed, it is intriguing to see that the Fathers of Confederation saw the question of language in terms of a founding principle of respect.

On the last night of the Confederation Debates, on March 10, 1865, John A. Macdonald responded to a question about the status of French in the new political arrangement that was being developed. He said that "the use of the French language should form one of the principles on which the Confederation should be established." George-Étienne Cartier immediately rose to add that it was also necessary to protect the English minorities in Lower Canada with respect to the use of their language.<sup>1</sup>

That commitment to the principle of respect for both languages, anchored in the founding debate over Confederation, has sometimes wavered over the last 143 years, but it has been steadily reinforced over the last four decades with the *Official*

*Languages Act*, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, a series of Supreme Court decisions interpreting the language rights in the Charter, the latest amendment to the *Official Languages Act* in 2005, and, most recently, the Federal government's commitment to renew the Action Plan 2003–2008. It is against this principle of respect that any government's actions should be evaluated.

Every journey proceeds in stages. A year ago, in my first Annual Report, I stressed the theme of building bridges—and spent much of my time in my first year working on establishing the links and connections that are essential for a commissioner of official languages. I visited nine provinces and two territories; I met and spoke to community organizations, university presidents, school boards, provincial organizations, immersion teachers, provincial premiers and ministers, high school students, and, of course, federal parliamentarians, ministers and public servants. I gave some 75 speeches, and 154 media interviews—and made nine appearances before parliamentary committees.

<sup>1</sup> *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces*, 3rd session, 8th Provincial Parliament of Canada, Quebec, Hunter, Rose & Co, 1865, pp. 944–945. Macdonald is quoted by Richard Gwyn in *John A.: The Man Who Made Us, The Life and Times of John A. Macdonald, Volume One: 1815–1867* (Toronto: Random House Canada, 2007), p. 323.



Over the past year, I began to reflect more and more on the question of leadership. I am not the first commissioner to raise the issue; several, if not all of my predecessors have stressed that without a strong message from the top that linguistic duality is a core value, a climate of respect for the *Official Languages Act* will never be established in the federal public service, or in Canadian civil society.

I continued to be concerned that mastery of both official languages in the public service is seen as a series of burdens and regulations rather than as a value, as obligations and obstacles rather than as opportunities, with little relationship to the critical elements of communication, respect, understanding and leadership.

As I reflected further on the question of leadership and official languages, I concluded that there is a tendency in any complex organization to translate values into burdens. When you lose sight of the goal and concentrate solely on the process, transparency becomes the burden of access to information; responsible financial management becomes the burden of auditing, internal auditing and performance measurement. In the same way, the value of linguistic duality becomes the burden of staffing, training and testing. But linguistic duality is not only a requirement; it's a value—an essential characteristic of public sector leadership.

There are seven million Francophones in Canada. How could anyone play a national leadership role while unable to communicate with those people, or understand the world they live in? These are not new observations. Five years ago, the Action-Research Roundtable on Official Languages in

the Workplace observed that “Bilingualism in the federal government is not only a legal obligation but is, above all, a question of knowing how to communicate with Canadians.”<sup>2</sup> However, I thought it would be useful to deepen the reflection on language mastery as a key component of leadership.

There are all too many negative examples of lack of respect for linguistic duality. The challenge is to define the positive. How can bilingualism and respect for linguistic duality become key characteristics of leadership within the public service? What would be the impact if they were actually considered as values and not as mere obligations? What effect would this have on the recruitment, promotion and, perhaps most important, the behaviour of employees? These are not questions with simple answers, but I intend, over the course of my mandate, to deepen the examination of best practices in terms of respect for both official languages in the workplace so that there can be a better answer to the question that one senior official raised with me: “What does good look like?”

Since accepting the position as Commissioner of Official Languages in October 2006, I have had ample opportunity to observe the relationships that exist between leadership and language. The famous “C” level for oral interaction requires the person being evaluated to be able to explain a complex issue in their second language, to be persuasive, to intervene in a conflict at work, supervise an employee, give advice, or, as someone from the Public Service Commission told me, be able to testify in court or give a course.

<sup>2</sup> Patrick Buisvert and Matthieu Leblanc, *French to Follow? Revitalizing the Official Languages in the Workplace*, CCMD Action-Research Roundtable on Official Languages in the Workplace (Canadian Centre for Management Development, 2003), p. 4.

These are not language criteria, they are leadership criteria. It is unthinkable that anyone be named to a leadership position who is unable to explain, persuade, intervene, supervise or advise in both of Canada's official languages; just as Ginger Rogers had to do everything that Fred Astaire did but backwards and in high heels, leaders in the public service have to do all that in English and in French.

In June 2007, I heard Jeffrey Gandz of the Ivey Executive Program and Ivey Leadership Program talk about leadership and the importance of the ability to influence and persuade—which involves envisioning, engaging, enabling, energizing, encouraging, empowering and exhibiting values.

"If leaders don't exhibit values, the values don't exist," he said. I asked him how important it was for leaders to be able to communicate to the organization as a whole, as opposed to just the direct reports. That, he said, was the distinction between a leader and a manager. You manage within a system; you lead across systems.<sup>3</sup> All this to say that to be a leader in the public service, one must know how to influence, persuade, engage, energize and empower—not to mention supervise and advise—all employees, in English and in French. As James Kouzes and Barry Posner put it, "leadership is a relationship."<sup>4</sup> And leaders in the public service need to be able to establish that relationship in either official language.

Indeed, most theories of leadership revolve around the idea that to lead is to communicate. Again, it is difficult to conceive how one could exercise those leadership skills or competencies

without being able to understand and communicate with all those being led, and the other constituencies that any leader must deal with. And in the public sector—and more broadly, in public life—in Canada, this means being able to communicate in both official languages: with 7 million Francophones (four million of whom speak no English) as well as the 23 million Anglophones (20 million of whom speak no French).

In their recent book *Made in Canada Leadership*, a study of leadership in Canada, Amal Henein and Françoise Morissette identify what they call the five cornerstones of the Canadian leadership brand: harmony, integrity, quality, resourcefulness and inclusiveness.<sup>5</sup> Serving Canadians and managing public servants in the language of their choice is fully consistent with those values.

I noted with interest that in June, the management firm Accenture<sup>6</sup> once again praised Canada's public service in terms of service delivery and efficiency. The study stresses that Canada has a "strong and compelling vision of value-led, citizen-centric service."<sup>7</sup> No doubt that praise is fully justified. Canada's public servants are among the most professional and qualified groups of people in the world. Now, Accenture did not mention bilingual services this year, but I would argue—and data in the annual report demonstrate it—that it is an important component when evaluating the quality of service delivery. And the value of linguistic duality is yet to be fully integrated into the public service. It remains a largely untapped potential. It is also a critical aspect of public service renewal. It is important that leadership in the area of official languages be reinforced in this period, when the public service is hiring to replace a generation that is retiring.

3 Jeffrey Gandz, "Leadership Talent: Identification and Development," Public Policy Forum, June 19, 2007.

4 James M. Kouzes and Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge* (San Francisco: John Wiley & Sons, 2007), p. 24.

5 Amal Henein and Françoise Morissette, *Made in Canada Leadership: Wisdom from the Nation's Best and Brightest on Leadership Practice and Development* (Mississauga: John Wiley & Sons, 2007), p. 233.

6 Accenture, *Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise*, 2007.

7 *Ibid.*

Put differently, every time a francophone citizen has trouble getting service, or deals with a public servant who is obviously uncomfortable in his or her second language, the perception grows that French is an afterthought at the senior levels in the federal government.

An unfortunate example comes to mind. Last April, it became clear that the identification panels at the information centre at Vimy Ridge were written in very poor French. It emerged that the panels had been prepared by a group of British volunteers who were deeply involved in the question of the tunnels at Vimy. They generously translated the panels themselves. No one thought to check the quality of their translation, and what was intended as a generous and well-meaning gesture became, through official carelessness, an embarrassing incident. When the errors were brought to public attention, the Department of Veterans Affairs moved quickly to remove and revise the panels, but the damage was done.

There have been other unfortunate incidents where French was not just disrespected; it was treated with contempt. Such incidents reflect attitudes that I would have thought had disappeared long ago.

I do not want to leave the impression that leadership is non-existent in the area of official languages. I can think of a number of examples, inside and outside government, where leadership is being exercised. I have already mentioned the example set by the Prime Minister who, in a passage spoken in French before the Australian Parliament, stressed that Canada was born in French. Similarly, a number of corporate leaders in English Canada have been appearing in French-language television commercials. And the Ontario government has named the province's first Commissioner for French Language Services.

Some federal institutions are making a vigorous effort to respect both official languages in the workplace, offer services in both languages, and take positive measures to help official language minority communities thrive and flourish. There are a number of examples cited in this report, but let me mention one. On a beautiful winter day, I arrived at Gatineau Park—a park north of Ottawa owned and operated by the National Capital Commission—to go cross-country skiing. I was greeted warmly by a smiling attendant, who said “Bonjour! Hi!” When I responded, he explained that there was a race scheduled that day, and told me what I should do if I faced a flood of cross-country racers. He was just as ready to give the same explanation in the other official language, equally cheerfully. That, I thought, is “active offer,” and a credit to the employee and National Capital Commission. I was not surprised when I learned that our evaluations had found that the National Capital Commission had an exemplary performance in terms of official languages. The Commission had made it a value, and instilled it as a key element of its service to the public. It showed—and everyone who came into contact with that attendant moved on with a smile.

One of the more striking examples outside the federal government is Edmonton Public Schools, whose approach to language teaching is one of the most comprehensive in the country. It has produced terrific results and has attracted attention from other boards across the country. After witnessing a decline in immersion enrolment, the School Board did an analysis of what was necessary to provide quality second language education. They ended up with 14 criteria, including support from the board and the principal, competent and enthusiastic teachers who received professional development support, and financial investment in the program. They then took measures to ensure those criteria were met. The effect on teachers, the quality of the teaching—and the retention of students—was almost immediate. It is a model for the country.



Most of these measures are common sense; the extraordinary thing is that they were applied. And one of the other remarkable things is that the people responsible for the transformation do not talk about K-6, K-8 or K-12—the spectrum of years of education within their jurisdiction—but K-16, or until the end of post-secondary education. The proof of their success in graduating students who are not only competent but confident in their second language is that 67 per cent of the student body at Campus Saint-Jean, the French-speaking campus of the University of Alberta, are immersion graduates.

Another example of leadership is the role that the Société Franco-Manitobaine has played in encouraging, welcoming and supporting French-speaking immigrants to the province. This has involved working with the provincial and federal governments, participating in foreign missions, and hiring someone—originally an immigrant herself—to work fulltime on the issues involved in welcoming French-speaking immigrants and refugees.

Unfortunately, not all of Canada's civil society institutions are success stories, or demonstrate leadership in communicating across the language divide.

In a recent issue of the *Canadian Journal of Political Science*, François Rocher of the University of Ottawa, presents an analysis of the degree to which English-speaking scholars in Canada take into account the work of French-speaking scholars.<sup>8</sup> His premise, or as he puts it, his expectation, “which seems legitimate”<sup>9</sup> is the following: “To fully understand the social and political Canadian reality implies a deep awareness of its complexity. It also implies that the researcher will take into consideration the works

related to the object of research without systematically ignoring a significant proportion of scholarly work, particularly emanating from a different linguistic universe.”

He then relates this assumption about research to the country as a whole: “If Canada, as a political community (and a national community, as is used widely in the vocabulary of English Canada) is composed of two global societies, scholarly production related to it must reflect this reality if it wishes to be inclusive and comprehensive.”

Rocher concludes his normative expectation by writing “knowledge of the French language, at least the capacity to read it, constitutes a prerequisite for a complete and serious analysis of Canada.” This statement, Rocher acknowledges, “will be very controversial for some, self-evident for others.” As far as I am concerned, it is self-evident. Without recapitulating all of Rocher's careful research, analyzing the degree to which English-Canadian scholars cite French-language sources, he concludes that there is a very small number of references to works produced in the French-speaking universe by English-speaking scholars writing about Canada: five per cent.

This phenomenon is particularly unfortunate. Universities in general and academic research play a critical role in educating a younger generation and informing society as a whole. If scholars assume that nothing of value about Canada is written in the other official language, they are widening rather than bridging the divides that exist in this country. Debates over issues of identity, citizenship, diversity and language are occurring in English and in French in Canada, and to listen to only one linguistic version of the debate is to hear only part of it. This has been particularly true over the last year since, for the first time in

8 François Rocher, “The End of the ‘Two Solitudes’? The Presence (or Absence) of the Work of French Speaking-Scholars in Canadian Politics,” *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 40,4 (December 2007), pp. 833–857.

9 *Ibid.*



a long time, there is a debate in Quebec over how the society should re-engage with the rest of Canada.<sup>10</sup>

Similarly, the 2006 census results have stimulated a renewed discussion about the strength and fragility of French in Canada, with intense discussions about the language chosen by immigrants to Quebec, the proportion of mother-tongue Francophones in Quebec, and the use of French and English as languages in the workplace. Some of the data seems self-evident: if Canada is going to welcome over 200,000 immigrants from other countries, and 40,000 are going to settle in Quebec, it is not surprising that those who speak English and French as a mother tongue will diminish as a proportion of the total population. Other data, such as the drop, albeit slight, in the number of Francophones living outside Quebec, and the drop in bilingualism among young English-speaking Canadians, are more problematic. It is not surprising that this existential debate has resumed.

All of this debate and discussion present a particular challenge for the federal government, as the key bridge between Quebec and the rest of the country and between the majority and minority communities, and for Canadian civil society. Much of federal policy for three decades following the election of the Parti Québécois in 1976 was defensive, seeking strategies to keep Canada united. If there is now a debate in Quebec on how to re-engage in the country, the situation becomes very different.

How do national institutions connect with Quebecers, the majority of whom do not speak English? As the Canadian Forces recruit soldiers, how do they communicate with, train and lead Francophones? As the Federal Public Service reaches out to replace the generation of baby-

boomers who are now on the cusp of retirement, how does it deal with the fact that many of the new recruits to the public service do not have the French they need to rise in the executive ranks, but also, an increasing number need training in English?

This means that leaders will have to renew their sense of responsibility. What the *Official Languages Act* requires, and what public servants should expect from their leaders and for themselves, is respect, and the right to work in the official language of their choice. This means, at the very least, being understood.

A deputy minister who is unable to respond in French to a question in French from an employee at a town hall meeting of staff is unable to provide leadership. A manager or an executive who does not give as much critical attention and feedback to a document in French as to another document in English is not providing leadership. If senior public servants do not set the tone and show leadership in this matter, who will? What would a deputy or a senior executive in the public service who is fully respectful of linguistic duality look like? How would he or she behave in order to create a sense of language equality?

There are the obvious things, of course: having a relationship with Francophone colleagues in French; ensuring that all communications to staff are in both languages; making it clear that memos and documents that are prepared in French get just as careful attention as those prepared in English; and also the question of speaking to public servants in Quebec, or New Brunswick—being able to address them, in the language of their choice.

10 André Pratte, ed., *Reconquérir le Canada : Un nouveau projet pour la nation québécoise* (Montréal: Les Éditions Voix parallèles, 2007).

Playing a leadership role in a public sector organization that respects both official languages means much more than simply being able to read a speech in French, or conduct a meeting in which both languages are used, or ensuring that messages to staff go out in both languages. It means creating a working environment where people know that the person they report to—or the senior executives in the organization—will understand the 35-page legal document or policy study in French, and don't have to wait for the translation. It means running a meeting where people are comfortable joking in either language. More than that, it means knowing the cultural environment in which French-speaking executives and employees live: the newspapers they read, the television programs they watch, the movies they see, the theatres they support. It means getting their jokes. It means understanding the cultural references of French-speaking colleagues who watch *Le téléjournal* rather than—or in addition to—*The National*, and on Mondays discuss what was said on *Tout le monde en parle* the night before.

The last year has been an interesting, but sometimes frustrating one in the area of official languages. In October, the final report on the investigation into 118 complaints on the government's budget cuts in September 2006 was completed, and we found no evidence that the government had met its obligations under the amended Part VII of the *Official Languages Act*. Subsequently, in February, my office intervened in the case brought by the Fédération des communautés francophones et acadienne against the Federal Government over the abolition of the Court Challenges Program. That decision will be the first judicial clarification of the scope of the amended Act.

As well, the Standing Senate Committee on Official Languages, as we note later in the report, asked my Office to take a close look at the impact that transferring the responsibility for co-ordinating official languages from the Privy Council Office to Canadian Heritage has had on the governance of official languages issues.

In last year's annual report, I noted the government's verbal commitment to official languages, but expressed concern that actions had not lived up to this commitment. My first recommendation was that the government create an initiative to succeed the Action Plan.

In the Speech from the Throne, the government made a commitment to renew the *Action Plan for Official Languages*, which expired on March 31, and commissioned former New Brunswick Premier Bernard Lord to conduct consultations on the issue across the country, and to take into account the recommendations of the House and Senate Committees, and the Commissioner. That commitment was reiterated in the Budget, but without any confirmed funding. Mr. Lord's report, made public on March 20 by the Minister, contains many interesting recommendations although there are some gaps.

While these were positive signs of a determination by the government to meet its commitment to take a leadership role, it will be important to see and to evaluate what the government actually does. As of March 31, when the Action Plan expired, the year that this Report covers has been like a play inspired by Samuel Beckett: Waiting for the New Action Plan.

The year 2008-2009 promises to be just as interesting. 2008 will mark the 400th anniversary of the founding of Québec City—when, as the prime minister put it, Canada was born in French. This will be an important

opportunity to remind Canadians of the historical roots and origins of the country, and to make this key event in the history of the French fact in Canada a celebration for all Canadians, and not merely Francophones or Quebecers.

Then 2009 will be the 40th anniversary of passage of the *Official Languages Act*. This will provide an important opportunity to evaluate how far the country has come in four decades, and the challenges that remain. But that evaluation must be made in light of John A. Macdonald's and George-Étienne Cartier's seminal remarks, a few hours before the members of the Provincial Parliament of Canada voted to endorse the resolutions that were the basis for Confederation: that the use of the French language should form one of the principles on which the Confederation should be established, and that it was necessary to protect the English minorities in Lower Canada with respect to the use of their language.

Although Canada has changed a great deal since that time, those principles remain as valid in the 21st Century as they did in the 19th. Translating those principles into reality remains a challenge for national leadership.



## CHAPTER I

### OFFICIAL LANGUAGES AND LEADERSHIP



# CHAPTER I

## OFFICIAL LANGUAGES AND LEADERSHIP

*"A LEADER LEADS BY EXAMPLE, WHETHER HE INTENDS TO OR NOT."*

ANONYMOUS

In Canada, leadership in official languages means doing everything possible to give all Canadians equal opportunities to flourish in the official language of their choice.

History shows that major advances in official languages at the federal level have always been the result of strong, resolute political leadership.

In 1966, Prime Minister Lester B. Pearson laid the groundwork for a grand vision of the country's official languages, one that still underlies the aspirations of many Canadians to this day. In a statement before the House of Commons, he said his government hoped and expected that, within a reasonable amount of time, the public service would truly reflect the linguistic and cultural values of English-speaking and French-speaking Canadians.

"The government hopes and expects that, within a reasonable period of years, [...]:

- a) it will be normal practice for oral or written communications within the service to be made in either official language at the option of the person making them, in the knowledge that they will be understood by those directly concerned;
- b) communications with the public will normally be in either official language having regard to the person being served;
- c) the linguistic and cultural values of both English speaking (*sic*) and French speaking (*sic*) Canadians will be reflected through civil service recruitment and training; and
- d) a climate will be created in which public servants from both language groups will work together toward common goals, using their own language and applying their respective cultural values, but each fully understanding and appreciating those of the other."

Lester B. Pearson (1966)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons*, Vol. IV, Ottawa: Queen's Printer, 1966, p. 3915. From the statement of policy respecting bilingualism in the public service made by Prime Minister Lester B. Pearson on April 6, 1966.

This statement paved the way for the adoption, in 1969, of the *Official Languages Act*, a milestone that was to lead to equality in language rights. In 1988, the government again demonstrated leadership when it adopted a new version of the *Official Languages Act* (the Act), which considerably broadened its scope. The *Action Plan for Official Languages*, unveiled in 2003, gave fresh impetus to the official languages program and community vitality, and is another good example of leadership. The amendment of the Act in 2005, which clarified the obligations of all federal institutions with respect to the advancement of English and French, can also be added to this list.

All this progress was achieved during times of strong leadership. Nevertheless, examples could also be given of the adverse impact of a lack of leadership. In fact, the lack of leadership and vigilance in official languages matters has led to setbacks over the past 40 years.

This year, Commissioner Fraser has noticed the implementation of the Act has reached a plateau, and he wonders about the future of the country's official languages. Will Canadians allow this issue to lay dormant for a lengthy period of time? Or even worse, will they stand by while the achievements of the past are gradually lost? In the Commissioner's view, federal institutions must act now by playing a strong and persuasive leadership role.

Leadership is the theme of this chapter, which has been divided into two parts. The first part of the chapter is a discussion of the leadership demonstrated by federal institutions in implementing the Act. What portrait of leadership emerges from the Office of the Commissioner's studies, investigations, audits and report cards? What could institutions do to show stronger leadership? What opportunities are available?

As far as he is concerned, the Commissioner believes it is time to explore new ways in which to achieve sustainable results for Canadians. This issue is discussed in the first part of this chapter.

The second part of the chapter covers three issues pertaining to the future of official languages: the follow-up to the Action Plan 2003–2008, official languages governance and public service renewal. These issues are closely related to the question of leadership in official languages, and the Commissioner will therefore set out his expectations in this respect.

## PART 1:

# FINDINGS ON THE IMPLEMENTATION OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Each year, the Commissioner takes a close look at the performance of federal institutions in their implementing of the *Official Languages Act*. He analyzes their performance in terms of the various

parts of the Act, paying special attention to Part IV (Communications with and Services to the Public), Part V (Language of Work) and Part VII (Advancement of English and French).

## IMPLEMENTATION OF PARTS IV, V AND VII

### Overview

If one were asked to describe institutions' performance regarding the implementation of the Act in one word, that word would be "plateau." Despite the progress achieved here and there in recent years, the implementation of the Act is still largely incomplete and often prone to setbacks.

This year once again, the Commissioner notes that there has been little, if any, progress made in several areas. Indeed, data show that in regards to the language of work, the situation has even deteriorated in some institutions.

It is true that the number of complaints is slowly declining, and that there has been a small amount of progress in the processes for managing the implementation of the Act. However, these improvements do not appear to be reflected in concrete results where it counts: on the ground.

What is most striking is the connection between institutional leadership and performance. Institutions that show strong leadership tend to have better results. For example, those with good marks on their report cards generally receive very few complaints.

### Communications with and services to the public: Partly cloudy skies

Part IV of the Act gives every member of the public in Canada "the right to communicate with and to receive available services from federal institutions" in either official language. In accordance with certain rules, Canadians can fully exercise their constitutional right to receive services of equal quality in the official language of their choice.

Data gathered in the course of the year reveal both progress in this area and the recurrent nature of some of the problems.

In terms of progress, the first thing worth noting is that most institutions now have the policies, procedures and action plans they need to comply with this part of the Act.



In many respects, however, no improvements have been seen. The institutions most often the subject of complaints have more or less been the same for a number of years. Over the past three years, active offer<sup>2</sup> in person has not improved, and the number of complaints from the travelling public has been increasing. Finally, while institutions may have touched up their planning efforts, many are still finding it difficult to produce concrete results.

To summarize, history is repeating itself, as will be seen in more detail in Chapter IV.

### **Language of work: A weak link**

Part V of the Act states that “English and French are the languages of work in all federal institutions”. Every federal institution has obligations in this regard and must provide its employees with the tools and working conditions they need to carry out their duties in the official language of their choice. Institutions must also strive to maintain a work environment conducive to the effective use of both official languages. Language of work is based on the concept of bilingual regions.<sup>3</sup> The Act states that English and French are the languages of work in these regions and have equal status and privileges.

The Commissioner has noticed once again that the reality on the ground fails to reflect the letter and spirit of the Act. Data gathered over the course of the year indicate that Francophones in the public service feel less and less at ease using their mother tongue in all forms of communication. Meanwhile, Anglophone public servants in Quebec are strongly critical of the

lack of training provided in the official language of their choice. Also, the number of complaints related to language of work, together with the report cards, reveal that a plateau has been reached.<sup>4</sup>

This same situation is repeated year after year, as can be seen from the three studies on language of work that the Office of the Commissioner has carried out since 2002. The first study was conducted in the National Capital Region, the second in the bilingual regions of Quebec with respect to Crown corporations, and the third in New Brunswick. The findings reveal a certain amount of progress on language of work since the Act came into effect, but a significant gap remains between employees’ rights and the reality on the ground.

The language of the minority continues to be under-used as the language of work within the public service and, except in Quebec, English is still seen as the language of professional advancement.

The studies show that assimilation in the workplace is common among Francophone public servants for several reasons: their second language skills are superior compared to those of their Anglophone counterparts, their tendency to favour the language of supervisors, and the dominance of English in the organizational culture.

The studies also confirm that Anglophones are often unable to carry out their duties effectively in their second language because they are not receiving the language training they need. In addition, Anglophones hesitate to speak French at work because they are not sure they know their second language well enough, and the organizational culture favours English. Despite all this, Anglophones would benefit from making the necessary effort to use the knowledge they have.

2 Active offer is the use of a bilingual greeting.

3 For more information on designated bilingual regions, see Chapter IV, page 125.

4 For more information on language of work, see Chapter IV, page 125.



The perception that senior management is unilingual is another major obstacle. Francophones tend to favour the language of their supervisor to the detriment of their first official language. Many Francophones say they prefer to work in English so that their full value is recognized.

In a study published in March 2004 titled *Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service*, the previous Commissioner proposed three strategic priorities as a basis for creating an organizational culture that truly respects the language rights of employees.

The recommendations contained in the studies on language of work all point toward a few key objectives that institutions should adopt:

- an increased use of French by senior management;
- the implementation of performance indicators based on actual use of both official languages;
- the creation of stricter follow-up measures;
- the elimination of non-imperative staffing for executive positions;
- the introduction of higher language profiles for supervisors;
- the development of training courses to foster a workplace that respects employees' language rights.

The studies have identified the problems and provided federal institutions with solutions. Institutions have everything they need to take action.

### Strategic priorities<sup>5</sup>

#### The three strategic priorities proposed by the Office of the Commissioner:

- **Leadership** – establish an organizational culture centred on the respect of language rights, share the vision with all staff members, become a model of bilingualism, respect the language rights of staff at all times and allocate the resources needed to achieve results.
- **Personal capacity** – acquire second language skills, maintain skills by using both official languages regularly, exercise one's language rights and respect the language rights of colleagues.
- **Institutional capacity** – strengthen the official languages management program, prepare a management framework that is results-oriented, communicate the results achieved to all staff members once a year, facilitate staff access to language training and make tools available for staff members to maintain the learned language.

<sup>5</sup> Office of the Commissioner of Official Languages, *Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service* (Ottawa, March 2004).

The foregoing confirms once again that the language of work of government employees is a weak link in the implementation of the *Official Languages Act*. The standard Lester Pearson set in 1966 for language equality in the public service is far from being met.

The Commissioner is deeply concerned about this situation. What is most regrettable is that, unless the language of work logjam can be broken, significant improvement in service to the public cannot be expected. The Commissioner therefore calls on the federal government to show stronger leadership in this regard and to examine the language of work issue as soon as possible. Further discussion on this subject can be found in the section on public service renewal.

### **Advancement of English and French: A bittersweet portrait**

Part VII of the *Official Languages Act* commits the federal government to enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society. As well, in November 2005, Parliament decided to strengthen Part VII by imposing a duty on federal institutions to take positive measures for the implementation of the government's commitments. Last year, in his first annual report, the Commissioner stated that the government's will to act, following the adoption of the amended Part VII, had not yet been clearly demonstrated.

To contribute to the collective reflection on Part VII, the Commissioner proposed a number of principles that he felt would help to better understand the notion of positive measures and provide guidance to federal institutions.

#### **Principles proposed by the Office of the Commissioner for implementing the amended Part VII**

- A proactive and systematic approach and targeted treatment (Part VII "reflex")
- The active participation of Canadians
- A continuous process for improving the programs and policies related to Part VII

The government can nevertheless congratulate itself on having made a certain amount of progress in this area over the past year. As shown by the report cards, federal institutions have made progress on establishing management procedures for Part VII. In addition, some non-designated institutions<sup>6</sup> have made greater efforts to implement this part of the Act.<sup>7</sup>

However, there are ominous signs as well. The number of complaints regarding non-compliance with Part VII has increased considerably since 2005, perhaps because the official language communities have become aware of the amendments to the Act. Also, the investigation into the 2006 expenditure review showed to what extent certain government decisions are failing to take the amended Part VII into account.<sup>8</sup>

## A new guide for Part VII

**Canadian Heritage** plays a leading role in the implementation of Part VII by coordinating the work of federal institutions, and over the years it has developed several tools for this purpose.

In May 2007, the Department unveiled a new tool, the *Guide for Federal Institutions*,<sup>9</sup> which was prepared by a working group made up of representatives from **Canadian Heritage**, **Justice Canada** and the **Canada Public Service Agency**.

The Guide proposes a general procedure for federal institutions to give concrete expression to the government's commitments, which are now legally binding under Part VII of the Act. It encourages them to arrive at a common understanding of the amended Part VII, identify clear roles and develop accountability mechanisms.

### Canadian Heritage's *Guide for Federal Institutions*

"This guide involves some 200 federal institutions that are subject to the Act. It aims to support them in carrying out their responsibilities regarding the implementation of the federal government's commitment stated in Part VII of the Act (section 41), particularly with regard to the strategic and political decisions they are required to make. It is addressed to both management committee members and those responsible for developing policies and programs, middle managers and officers who implement programs and services."<sup>10</sup>

<sup>6</sup> While all federal institutions have the same responsibilities under the *Official Languages Act*, some 30 of them were designated and are required to prepare action plans for Part VII and submit reports to Canadian Heritage on the results they have achieved. These documents can be found on the Department's Web site at [www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/ci-ic/inst\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/ci-ic/inst_e.cfm).

<sup>7</sup> For more information on non-designated institutions, see Chapter IV, page 139.

<sup>8</sup> For more information on this investigation, see Chapter IV, page 96.

<sup>9</sup> The new version of the Guide can be found on the Canadian Heritage's Web site at [www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/outils-tools/tgm\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/outils-tools/tgm_e.cfm).

<sup>10</sup> Canadian Heritage. "Guide for Federal Institutions: *Official Languages Act* (Part VII – Promotion of English and French)," *Bulletin* 41-42 13, 2 (Spring/Summer 2007). [www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/bulletin/vol13\\_no2/5\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/bulletin/vol13_no2/5_e.cfm), consulted on March 28, 2008.



The Commissioner would like to recognize the work carried out by the three departments, which worked together to develop this clear, practical and useful guide. He believes this publication should go hand in hand with an ongoing awareness-raising effort within the federal government, since, like a compass or a dictionary, the Guide will only be helpful if people know how to use it.

The Guide should, above all, help federal institutions become fully aware of their duty to act and fulfill their objectives under Part VII and be held accountable for their actions.

### **The Commissioner's expectations of federal institutions**

Over the past year, two key institutions—**Canadian Heritage** and **Justice Canada**—have continued their efforts to raise awareness among federal institutions by explaining the nature of their new obligations. The Commissioner congratulates these two departments on their efforts, which should continue, and reminds all federal institutions of their duty to take action.

It is still far too early to speak of a breakthrough in the implementation of the amended Part VII of the Act. Despite the significant efforts made to raise awareness over the past two years, many federal institutions seem to be having difficulty grasping the concept of positive measures. While some are moving faster than others, as shown by the Office of the Commissioner's report cards,<sup>11</sup> federal institutions generally seem to be maintaining the status quo.

Federal institutions cannot simply sit back and wait. They must act, take risks and be daring, as intended by the spirit of Part VII of the Act. Institutions that get bogged down or choose to do nothing risk not only criticism, but also legal action. They have everything to gain from identifying parameters for intervention and contributing to official languages policy within their respective mandates.

Positive measures are not one-time measures. Federal institutions must become increasingly involved in the communities and linguistic duality, initiate systematic dialogue and establish long-term partnerships.

The Commissioner expects the Guide to enable federal institutions to undertake certain measures. Institutions could also draw inspiration from a project carried out by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), in partnership with a number of community associations, to strengthen links with federal institutions and document best practices.<sup>12</sup>

11 The report cards can be found on the Office of the Commissioner of Official Languages' Web site at [www.officiallanguages.gc.ca/html/performance\\_rendement\\_e.php](http://www.officiallanguages.gc.ca/html/performance_rendement_e.php).

12 More information on this project can be found on the FCFA's Web site at [www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=417](http://www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=417) (in French only).



## Nationwide findings on the implementation of Part VII

Over the course of the year, the Commissioner has observed the implementation of positive measures outside the National Capital Region.

Approaches and outcomes vary from one region or institution to another. Generally speaking, when coordinating the implementation of Part VII across the country, leadership is not as clear as one might have hoped. **Canadian Heritage** must therefore be more active in its role as national coordinator for Part VII.

Over the course of the year, the Commissioner has found that few public servants across the country are fully aware of their official languages obligations. He also notes that most citizens, even members of community networks, are not always aware of the obligations of federal institutions. Raising awareness about Part VII therefore requires a sustained effort.

## Best practice: The Interdepartmental Committee on Part VII

**Canadian Heritage** was behind the creation of a committee bringing together federal institutions that work in justice and security, such as **Public Safety Canada**, the **Correctional Service of Canada** and the **Royal Canadian Mounted Police**.

The aim of this committee, sponsored by **Justice Canada**, is to share experiences and best practices regarding Part VII.

The institutions are thus able to pool their tools, their lists of community contacts and the results of their community consultations.

One of the outcomes resulting from this committee is an improved coordination of community consultations.

The Commissioner encourages **Canadian Heritage** to create other similar committees that bring together federal institutions with common affinities.

Under these circumstances, it is not surprising to find that there is little willingness among most federal institutions to take positive measures. As previously mentioned, even though some institutions have made progress in implementing Part VII and others have set up internal procedures for managing this part, initiatives are, generally speaking, few in number and have had little success.

Communities and even officials in the regions who have attempted to define the concept of positive measures are often poorly equipped to do so. As a result, they often turn to the Office of the Commissioner, and not the institutions concerned, to obtain information and advice.

The Commissioner is concerned that Part VII is having so little impact across the country. If institutions want to see concrete results, they must work more closely with their regional offices. In particular, they must decentralize some of their resources assigned to the implementation and coordination of the official languages file. **Canadian Heritage** recognizes the importance of greater Canada-wide coordination among institutions and it is establishing mechanisms to support them in this regard.

However, few federal institutions have Part VII coordinators in the regions. When they do, the coordinators can often only spend a portion of their time on this work, or they do not have the resources they need to work effectively, or they lack the experience required to have any real influence within their organizations. It is therefore to be hoped that **Canadian Heritage's** efforts will quickly be reflected in a greater mobilization of federal institutions in every region of Canada to fully implement Part VII.

The Commissioner believes strengthening the regional role is essential to the implementation of Part VII because it fosters the active participation of the public, one of the principles that underlie the concept of positive measures. Of course, adequate resources are needed if the regions are to play a greater role.

### **Communities and federal institutions: A complex relationship**

In his previous annual report, the Commissioner raised issues resulting from the implementation of Part VII of the Act. In particular, he highlighted a certain gap between the expectations of the communities and the capacities of federal institutions. Yet, this gap is still present.

Over the past year, some community leaders have pointed to weaknesses in the organizational capacity of community groups. According to community representatives, these groups need better tools to adequately meet the expectations of the public and respond to challenges in the communities.

The Fédération des francophones de la Colombie-Britannique has noted that many community groups often find themselves in a very precarious situation because of their social and organizational situations. These groups do not have all the resources they need to meet the expectations of community members, and frequently have to operate on credit for part of the year because of administrative delays in receiving funding. Groups are also critical of the small amount of funding granted for their routine activities. This instability sometimes undermines efforts to recruit qualified employees, and is not conducive to long-term planning or the development of the groups' capacity to take action in favour of the priorities of the community in question. Other

community groups, including the Assemblée communautaire fransaskoise and the Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA), have also noted that this state of affairs is unfortunately very widespread in French-speaking communities across the country.

The Quebec Community Groups Network (QCGN) reports the same challenges of organizational capacity. It should be kept in mind that Quebec's Anglophone community, while located in a single province, is just as large as the Francophone minority population in the rest of the country. Given Quebec's great demographic, cultural and regional diversity, it is difficult to represent and serve all the Anglophone communities. A number of sectorial networks (such as those in health, education, and the arts and culture) and regional networks (in Québec City, the Outaouais region or the Gaspé) have been established to ensure community development and communicate needs to governments. Generally speaking, all these organizations are funded by the same sources, and thus often competing with each other.

The Anglophone community in Quebec is in a unique situation when it comes to implementing the federal government's obligations. The QCGN and the 29 other community organizations generally have good working relationships with federal institutions in the regions and feel they are being listened to. Also, regional coordinators for Part VII are usually in touch with what is going on in the community. However, relationships with the national headquarters of the institutions are sometimes rather tenuous, as is the influence of Anglophone community organizations on the federal government. Thus, a willingness in the

regions to work with the communities does not always resonate among decision makers in the National Capital Region. Quebec's Anglophone community is one of the two official language minority communities, and federal institutions should recognize the national status of QCGN and act accordingly.<sup>13</sup>

Community leaders feel governments have a responsibility to develop community capacity under the amended Part VII. In their opinion, the precarious status of the community groups is evidence that governments are not taking positive measures in this regard.

The views of community groups are sometimes hard to reconcile with the views of certain federal institutions that have made efforts to meet their obligations or enhance community capacity. It should be recognized that a number of these institutions have provided multi-year funding or incorporated an "official languages reflex" into their organizational culture. These measures are a step in the right direction, but the benefits will not be immediately felt in the communities. Federal institutions, through the ongoing coordination of **Canadian Heritage**, must continue to enhance their efforts and strengthen their relationships with community representatives. In this way, each party will better understand the limitations of the other.

13 This idea was put forward during consultations Bernard Lord held on the next Action Plan. See the QCGN document titled *Promoting French and English in Canadian Society and furthering the development of French and English Minority-Language Communities: Submission of the Quebec Community Groups Network (QCGN) to the Government of Canada's Consultations on Linguistic Duality and Official Languages* (December 2007).

**Promotion of linguistic duality:  
The poor cousin of Part VII**

It is often necessary to remind people that Part VII of the Act has two components: the development of official language communities (community component), and the fostering of the full recognition of English and French in Canadian society (promotion component).

Federal institutions have always paid particular attention to the community component, and to some extent this has been to the detriment of the promotion component. **Canadian Heritage's** Guide and other implementation tools tend to focus on community development, and federal institutions, with some exceptions, mainly take measures in relation to the community component. This year's report cards again confirm this tendency.

**Canadian Heritage** and **Justice Canada** must remind institutions that the two components of Part VII complement each other and that they are to be implemented simultaneously. The more encouragement given to recognize and use English and French in Canadian society, the more likely it is that official language communities will be supported.



## THE OMBUDSMAN ROLE: A RENEWED APPROACH

### Background

For the past few years, the Office of the Commissioner has been consistently drawing the same conclusion: the application of Canada's language policy is incomplete and the Government of Canada continues to fall short of its own objectives. The findings of several successive annual reports, including this one, show a plateau has been reached in the implementation of the Act.

**The Office of the Commissioner of Official Languages hopes to negotiate and sign memoranda of understanding with several federal institutions in the coming year. The objective of these agreements will be to increase collaboration between the Office of the Commissioner and federal institutions, promote the sharing of information, develop a system to quickly resolve complaints should they occur and identify measures that can be taken to prevent complaints before they happen. This proactive measure is part of the renewed approach that the Commissioner is taking to his ombudsman role.**

This situation has led the Commissioner to look at other ways of carrying out his role as ombudsman and protector of Canadians' language rights. In addition to the investigations, report cards, audits and court interventions, are there other means that could be used to resolve disputes related to official languages? Should the ombudsman role be renewed to improve collaboration with the institutions in order to bring them to more fully meet their obligations?

The Commissioner notes that the ombudsman role is evolving both in Canada and abroad. An essential part of the ombudsman role is addressing complaints and reacting to infractions that are brought to the Commissioner's attention. More effective methods are increasingly being adopted to resolve disputes. In addition to this important work, which is carried out after a situation has occurred, it is nevertheless necessary to take a more proactive approach to prevent the problems that give rise to complaints.

For example, since the *Public Service Modernization Act* was adopted in 2003, federal institutions have been required to put in place an informal dispute resolution system. Ombudsmen in some institutions have taken this opportunity to streamline their procedures and adopt more energetic approaches to dispute resolution.

The Canadian Human Rights Commission has made fundamental changes to its dispute settlement procedure by focusing on mediation and prevention. It is already seeing more lasting and effective results. Ombudsmen at the provincial level have also initiated similar changes in direction, particularly in Quebec, Ontario and Alberta.

### **Two principles for a renewed approach**

The Commissioner has decided to renew his role as protector of Canadians' language rights in order to place a greater focus on results. While recognizing that the responsibility lies with institutions to take measures to improve their performance, the Commissioner wishes to play a more collaborative role with the objective of achieving better results for Canadians.

The approach he recommends rests on two principles: a lasting and more effective resolution of complaints, and the prevention of problems that give rise to complaints.

A lasting and more effective resolution of complaints requires a better understanding of the needs and interests of all parties involved, both the complainants and the federal institutions, and it requires taking into account the public interest when working toward the major objectives that underlie the *Official Languages Act*. To this end, the Commissioner's renewed approach includes new methods of intervention for handling complaints in a way that encourages all parties to support and implement lasting solutions.

The prevention of problems that give rise to complaints involves identifying potential problems before they happen and taking preventive action with federal institutions. The Commissioner will work with the institutions and encourage them to adopt prevention-based strategies. He will also insist on the importance of addressing recurring and systemic problems and acting in a more proactive manner to solve them.

While these two principles form the basis of the renewed ombudsman role, existing methods such as investigations, report cards, audits and court interventions will continue to be used to address compliance issues. The Commissioner believes that the introduction of new tools, alongside those that already exist, will be an important step in ensuring that the language rights of Canadians are more fully respected.

## PART 2: VISION, COMMITMENT AND LEADERSHIP

### THE ACTION PLAN

In March 2003, the federal government launched the *Action Plan for Official Languages*. The main purpose of the plan, which extended over a five-year period and had an initial budget of \$751 million, was to enhance the vitality of official language communities and to strengthen linguistic duality in communities and in the public service. To this end, the government decided to simultaneously focus on four axes: education, the development of official language communities, the public service and the language industry.

The Office of the Commissioner has always supported this plan, which revitalized the communities and the official languages program after they were affected by several budget cuts during the 1990s. In his annual report last year, the Commissioner made a recommendation urging the Minister for Official Languages to develop an initiative intended to succeed the Action Plan 2003–2008.

**In 2006–2007, the Commissioner recommended:**

**“that the Minister for Official Languages, in cooperation with the communities, provinces and territories, create an initiative, over the coming year, that will succeed the *Action Plan for Official Languages* and consolidate what has been gained. During the design process, the federal government must carefully consider expanding the scope of the Action Plan to include, in particular, arts and culture, youth initiatives and new measures for promoting linguistic duality.”**



The Commissioner's request, and those of a number of other stakeholders, struck a chord. In his second Speech from the Throne, delivered on October 16, 2007, the Prime Minister reiterated his support for official languages by announcing his intention to renew the *Action Plan for Official Languages*. He then entrusted Bernard Lord, former premier of New Brunswick, with the task of consulting with official language community representatives and other stakeholders on the main issues and the direction of a potential official languages initiative.

In December 2007, Bernard Lord travelled across the country and heard from a number of groups, including Canadian Parents for French, the Society for Educational Visits and Exchanges in Canada (SEVEC), the Canadian Association for Second Language Teachers (CASLT), the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) and the Quebec Community Groups Network (QCGN). It should be noted that these last two groups had carried out a significant amount of work beforehand to identify their expectations. For example, at its summit in June 2007, the FCFA identified the challenges and priorities of the Francophone and Acadian communities. The QCGN did the same at its forum in February 2008. Following these consultations, Bernard Lord submitted his report to the Minister of **Canadian Heritage** on March 3, 2008,<sup>14</sup> and it was made public on March 20, 2008.

In addition to the Lord report, other sources continue to influence the government, including the reports of the House of Commons Standing Committee on Official Languages on the vitality of official language communities and on bilingualism in the public service.<sup>15</sup> Data from the post-censal survey<sup>16</sup> also shed new light on the situation of official language communities and confirmed their concerns.

Although the Commissioner's reaction to the Speech from the Throne and Bernard Lord's consultations was favourable, the budget of February 26, 2008, dampened hopes. Oddly enough, it simply repeated the main points in the Speech from the Throne on linguistic duality. While it recognized the consultation process carried out by Mr. Lord, the budget did not offer any details about expected funding for the next phase of the Action Plan. In his report, Mr. Lord recommended that \$1 billion be dedicated to the future initiative. While not wanting to comment on specific sums, the Commissioner is also of the opinion that additional funding, compared to the budget of the first Action Plan, will have to be invested to increase capacity and make progress.

In the meantime, what are the Commissioner's impressions as the first *Action Plan for Official Languages* comes to an end and what are his expectations for the new initiative?

14 The report submitted to the Minister of Official Languages titled *Report on the Government of Canada's Consultations on Linguistic Duality and Official Languages* (February 2008) can be consulted on Canadian Heritage's Web site at [www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol\\_2008/lord\\_e.pdf](http://www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol_2008/lord_e.pdf).

15 This report can be consulted on the Standing Committee on Official Languages' Web site at <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10472&SourceId=206230&SwitchLanguage=1>.

16 On December 11, 2007, Statistics Canada published a survey on the vitality of official language communities. This survey addressed various topics, including language use in daily activities, health care, the sense of belonging and educational experience. A number of federal institutions, including the Office of the Commissioner, contributed to the funding of the project and to the development of the main topics. See chapter III, p. 82 for more details.



## First axis: Education

Most of the funding under the Action Plan was allocated to education, more specifically minority-language education and second language instruction. Both of these topics will be addressed in the following paragraphs.

It should, however, be pointed out that the government transferred significant amounts for education to its provincial and territorial partners through the Protocol of Agreement for Minority-language Education and Second-language Instruction. This protocol expires in March 2009. In the meantime, the Commissioner is anxiously awaiting a midterm report that will summarize the results of the first two years (2005 to 2007). He takes this opportunity to reiterate the importance of transparency in accountability and the need to publish and share information on the fulfillment of objectives, in accordance with the clauses of the Protocol.

Achievements in **minority-language education** vary from one province or territory to the other. One thing is for certain, however: results are consistent with efforts made by provincial and territorial ministries of education, school boards and their community partners. The areas of intervention in which positive results are observed include the francization of students attending French-language elementary schools, or what

some would refer to as “language upgrading.” In many settings, targeted programs have been implemented to ensure that eligible students<sup>17</sup> who start at a French-language school have sufficient knowledge of French to be successful from their first year.

Despite efforts undertaken to improve curricula, the Commissioner is of the opinion that there is still a great deal to be done in the area of minority-language education. One of the main objectives of the Action Plan was to increase enrolment at minority schools. Yet data from the post-censal survey highlight troubling trends. The survey indicates that only 49% of Francophone rights holders attend a French-language minority school.<sup>18</sup> About 36% are educated in English and 15% are enrolled in immersion programs. It should also be noted that more than one-third of parents who enrol their children in immersion programs would have preferred a French-language school: many had to settle for the immersion program in the absence of a Francophone school; others cite the proximity of an English-language school that offers an immersion program. Sustained efforts will be needed to improve access to French-language minority schools in the coming years.

17 Section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* sets out the three categories of parents whose children are eligible to receive instruction in the minority language of a province or territory. The term “eligible student” refers to a child whose parent is a citizen of Canada and (i) whose first language learned and still understood is that of the linguistic minority population, or (ii) who has received his or her primary school instruction in a province where the language in which he or she received that instruction is the language of the linguistic minority population, or (iii) of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in Canada in the language of the minority.

18 Statistics Canada, *Minorities Speak Up: Results of the Survey on the Vitality of Official-Language Minorities* (Ottawa, December 2007), p. 50.

In terms of the Anglophone community in Quebec, the survey shows that only 49% of students who have at least one Anglophone parent attend an English-language minority school. The percentage increases to 70% when both parents are Anglophone. This situation provides little consolation for English school boards that are concerned about a decline in enrolment in the next few years. In fact, in some areas, the exodus of Anglophones from Quebec and the aging population sometimes make it more difficult to maintain the number of eligible students needed to keep English-language schools open.

According to Patricia Lamarre,<sup>19</sup> the members of Anglophone communities place an increasing amount of importance on knowing French, especially for their children. It should, therefore, not be surprising that, among the country's Anglophones, young Quebec Anglophones are the most bilingual. For these communities, full participation in Quebec society hinges on learning French in school. This new way of seeing French as an added value partly explains the boom in French-language schools and immersion programs. In this context, it is even more important to support English-language schools in their efforts to offer sound programs for learning French. The result will be more competitive participants in the public and private sector job markets.

### Success story: Community learning centres<sup>20</sup>

One of the biggest success stories for Quebec's Anglophone community has been the establishment of 22 community learning centres. These centres create lasting ties between the community and the school network. In addition, participating communities are linked via videoconference, which ensures that a broader range of programs is available to the public.

The objective of the Action Plan in terms of **second-language instruction** was to double the proportion of young Canadians between 15 and 19 years of age who are bilingual. Under the Plan, approximately half of this segment of the population should be bilingual by 2013. Progress has been slow in this regard. According to data from the 2006 census, only 22.3% of young Anglophones and Francophones between 15 and 19 years of age declare themselves bilingual, a drop of about 2% compared to the 2001 census. Can this decline be attributed to federal and provincial budget cuts in the 1990s? It is difficult to say. However, it is clear that the gap between the 2013 target and the current situation is significant and efforts must be reinforced. This observation is even more relevant given that the Canadian public appears to be generally in favour of improving second language programs.<sup>21</sup> When **Canadian Heritage**

19 Patricia Lamarre, "English Education in Quebec: Issues and Challenges," in Richard Y. Bourhis, ed., *The Vitality of the English-speaking Communities of Quebec: From Community Decline to Revival* (Montréal: CEETUM), pp. 61–84.

20 [www.learnquebec.ca/en/content/clc](http://www.learnquebec.ca/en/content/clc)

21 Office of the Commissioner of Official Languages, *The Evolution of Public Opinion on Official Languages in Canada* (Ottawa, September 2006). Study of the results of a telephone survey conducted by Decima Research Inc. in February 2006 based on a sample of 2,000 respondents aged 18 and over.

held online consultations<sup>22</sup> on the renewal of the Action Plan, participants' comments supported that view: Canadians want the opportunity to learn both official languages. It is essential that the federal government continue to work with the provinces and territories to enhance this component in the next Action Plan. Mr. Lord recommended in his report that the government place more emphasis on education in the next initiative. He also recommended that linguistic duality be promoted by enhancing second-language instruction.

#### **Success story: Second-language instruction**

The Council of Ministers of Education, Canada, set up a working group to look at the possibility of developing a common framework for languages in Canada. The project is based on the *Common European Framework of Reference for Languages*, a tool for setting clear standards to be attained at successive stages of language learning and for evaluating outcomes in an internationally comparable manner, based on six levels of reference. The project has the support of the Canadian Association of Second Language Teachers, which is of the opinion that the use of such a framework could facilitate interprovincial and territorial dialogue, encourage cooperation and resource sharing among educational authorities, and promote educational and occupational mobility across Canada.

#### **Second axis: Community development**

Community development includes health, early childhood education, justice, immigration, economic development and literacy.

#### **Success story: Health in Alberta**

Because of the financial support of the Société santé en français, Edmonton's Francophone community can now benefit from the services of the Saint-Thomas Community Health Centre. Open since the fall of 2007, the Centre provides seniors with a complete range of services under one roof and also houses a clinic that provides primary health care and other specialized services.

In February 2008, the University of Alberta's Campus Saint-Jean granted its first degrees to graduates of the bilingual bachelor program in nursing. This program was the result of the joint work of the Campus Saint-Jean and the University of Alberta's Faculty of Nursing, and a significant contribution from the Consortium national de formation en santé.

These two initiatives are complementary because the Saint-Thomas Community Health Centre will hire graduates of the new bachelor program at Campus Saint-Jean.

<sup>22</sup> For more information on these consultations, see the Department's Web site at [www.pch.gc.ca/pch-ch/consultations/lo-ol\\_2007/index\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/pch-ch/consultations/lo-ol_2007/index_e.cfm).



If there is one area where the Action Plan was an outright success, it was in **health services** in the language of the minority. The funds invested in the Action Plan made it possible to set up 17 health networks, most of which have become official representatives of provincial governments in French-speaking communities. The efforts of the Consortium national de formation en santé have resulted in a spectacular increase in the number of Francophone recruits in the health professions. Also thanks to the Action Plan, English-language health networks in Quebec, working with McGill University, have succeeded in creating training programs to accredit French-speaking health professionals so they can provide services in English. The health networks are also focusing on the retention of English-speaking staff in Quebec, by providing them with the means to maintain their knowledge of French. All these efforts are bearing fruit. However, to move to the next stage, which comes after needs are expressed and structures are created, increased investments will be needed.

### **Success story: Health**

A few years ago, 10 colleges and universities came together to form the Consortium national de formation en santé with a view to training more health professionals capable of working in Francophone minority communities, as well as establishing a solid base of research on health in French-speaking Canada. The Consortium set an objective of welcoming 2196 new students and granting 1144 degrees between 2003 and 2008. Based on the evaluations in the 2006–2007 annual report of the Consortium, its advertising campaigns targeting young people have been effective because 2135 new students enrolled in member institutions and 574 of them graduated during the period in question. If this trend continues, the Consortium can expect to reach or exceed its goals.

**Early childhood education** is one of the areas that saw some positive results, although not very strong, over the course of the Action Plan. The objective was to create daycare and kindergarten programs in minority community schools. The Commissioner notes in particular the key role played by the Commission nationale des parents francophones (CNPF) in defending the interests of young children and in serving as a catalyst for joint action by parents. Working with **Human Resources and Social Development Canada**, the CNPF unveiled a national framework for cooperation in June 2007. The framework sets out a common vision of early childhood education in Francophone minority communities and clarifies the roles of a long list of partners and stakeholders. However, major challenges still lie ahead for early childhood services, including a severe shortage of French-language daycares. Many Francophone parents who would like to put their children in daycares that are adapted to their linguistic and cultural reality have problems doing so. Also, French-language primary schools are finding it difficult to increase the enrolment numbers of young Francophones because of the lack of early childhood services in French. The federal government therefore must pay more attention to the provision of these services. It is particularly well placed to support the CNPF's vision and to provide the necessary resources to carry it out. For their part, parents' networks must continue to communicate their needs clearly to the various levels of government that are involved in early childhood education.

### Success story: Early childhood education

The Cadre national de collaboration en développement de la petite enfance francophone en contexte minoritaire au Canada brings together 13 groups that are working to improve the lives of young French-speaking children, under the leadership of the Commission nationale des parents francophones. This framework is a concrete example of a multilateral partnership and draws on new knowledge about early childhood development and the United Nations Convention on the Rights of the Child. It provides a common vision of development, and sets out the roles of the various partners.<sup>23</sup>

The Commissioner is satisfied with the activities undertaken to achieve the Action Plan's objective of improving **access to justice** in both official languages. The Access to Justice in Both Official Languages Support Fund has increased the capacity of French-speaking lawyers' associations to play a role in educating and informing the official language communities and building federal and provincial partner networks. The Fund has also made it possible to establish three advisory committees, including the Advisory Sub-Committee on Access to Justice, which brings together the key stakeholders of the Anglophone and Francophone communities affected by this issue.

According to the 2006 formative evaluation, the activities and projects supported by the Fund made it possible to raise awareness among legal officers, communities and the general public on the issue of justice in both official languages. The evaluation report noted the lack of visibility of the Fund within Quebec's English-speaking community and the fact that the Fund is not

23 For more information on this success story, see the document published by the Table nationale en développement de la petite enfance francophone, available on the Web site of the Commission nationale des parents francophones at [http://cnpf.ca/documents/Cadre\\_national\\_collaboration\\_DPE.pdf](http://cnpf.ca/documents/Cadre_national_collaboration_DPE.pdf) (in French only).

adequately meeting that community's needs. However, the QCGN is considering a survey to determine the needs of Anglophones in matters of justice. The results will allow Quebec's English-speaking community to identify optimal strategies and therefore make use of support provided by the Fund.

At the meeting of the Advisory Sub-Committee on Access to Justice in November 2007, **Justice Canada**, basing itself on the Support Fund evaluation report and the comments of participants, proposed that the Fund be maintained and that a justice training consortium be established. The objective of the consortium would be to make bilingual resources available to the judicial system so that Canadians could receive services in either official language. The Commissioner supports the proposed consortium, which would target the training of students who will undertake a career in the legal field, the professional development of those already working in the legal system, the development and promotion of tools, and recruitment.

### Success story: Justice

Bilingual Crown attorneys and others working in Ontario's criminal justice system can now take professional and language training in French at the new French Language Institute for Professional Development. The Institute was created by the Federal-Provincial-Territorial Task Force on Access to Justice in Both Official Languages in partnership with the Ministry of the Attorney General of Ontario. The Task Force is now considering the creation of a network of bilingual attorneys across Canada.

Under the Action Plan, \$9 million was given over five years to foster **immigration** to Francophone communities and retain French-speaking immigrants. The Commissioner was pleased that **Citizenship and Immigration Canada** launched its strategic plan in September 2006; however, there is still no specific funding attached to it. The Department states that funding will come from the operating budgets of its settlement services, but there is reason for concern. In many provinces, there are basically no services to welcome French-speaking immigrants and work in this area has yet to begin. Over the coming years, the Department will have to support the activities of the steering committee for Francophone immigration, whose role is essential if progress is to be made. The provinces must also direct a reasonable share of federal transfers to the Francophone communities so that these communities can organize and provide services in French. Finally, the Commissioner supports the idea of concentrating efforts on official language communities that want to move forward on immigration.<sup>24</sup>

24 For more information on immigration, see Chapter II, page 60.



### Success story: Immigration

In October 2002, the Francophone minority community in Manitoba met to find ways to attract more French-speaking people to the province. At the same time, the provincial government was exploring measures it could take to increase the population. Together their efforts bore fruit. In 2005, the province welcomed 10,000 immigrants, a remarkable increase compared to the annual average of 3,500 that the province had seen up to 2003.

As for the English-speaking community in Quebec, the QCGN presented a brief to the National Assembly's special commission on immigration in October 2007. Some 25% of the English-speaking community was born abroad and, historically, immigration has played a fundamental role in shaping this community.

The Anglophone community understands and supports the need for new arrivals to speak French as a necessary step towards successful integration. Nevertheless, the QCGN feels that English-speaking immigrants can adopt the French language while maintaining their identification with the English-speaking community. The QCGN has therefore indicated its willingness to work with government institutions in the recruitment and integration process for new arrivals.

Clearly, **economic development** plays a leading role in enhancing the vitality of official language communities. Above all, the Action Plan targeted three aspects of employability in the communities: the ability to participate in the knowledge economy, internships and online training, and improved access to existing economic development programs. Yet the Commissioner presents a somewhat mixed portrait of the progress that has been made in this area of activity. On the one hand, the beneficial effect of certain strategies is undeniable. For example, funding for the Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (CEDECs) was stabilized by the Enabling Fund, to which \$36 million was allocated over three years starting in 2005. On the other hand, the measures that were taken do not appear to be anchored in a comprehensive, long-term vision, which leads the Commissioner to characterize the efforts in this area as piecemeal. Given the crucial role these organizations play in the communities, it would only be natural to renew their funding for a longer term so that they can implement their strategic plans.

The first years of the Action Plan gave rise to great hopes in the area of literacy in the minority language. The Office of **Literacy** and Essential Skills (formerly National Literacy Secretariat) at **Human Resources and Social Development Canada** got the process off to a good start by setting up structures for a variety of community projects. However, budget cuts in 2006 slowed the work of the organizations supervising the implementation of these initiatives. All the same, the Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français (FCAF) reports satisfactory progress on family literacy. Action Plan funding was used to train literacy workers, increase the number of service points and launch a national campaign to raise awareness about reading together as a family. In March 2008, the FCAF held a national conference on family literacy. Manitoba and New Brunswick have been particularly active in this area and have initiated numerous activities related to literacy. The FCAF feels Action Plan funding made it possible to establish the groundwork for concerted national action on literacy, but a great deal of work remains to be completed. Numerous studies have found higher illiteracy rates among Francophones (both inside and outside Quebec) than among Anglophones.<sup>25</sup> To deal with this problem, additional funds will be needed.

### Success story: Literacy

Every year, with the support of Canada Post and funding from the Action Plan, the Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français distributes hundreds of thousands of bookmarks to mark Family Literacy Day on January 27. These bookmarks encourage parents to read with their children. The Federation distributes the bookmarks in January to most French schools across Canada as well as to literacy centres and public libraries.

25 Lynn Barr-Telford, François Nault and Jean Pignal, *Building on Our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey* (Ottawa: Statistics Canada and Human Resources and Skills Development Canada, November 2005). See also Jean-Pierre Corbeil, *The Canadian Component of the 2003 International Adult Literacy and Skills Survey (IALSS): The Situation of Official Language Minorities* (Ottawa: Statistics Canada, December 2006).

### Third axis: The public service

The third component of the Action Plan deals with communications and service delivery, language of work and the participation of English-speaking and French-speaking Canadians in the federal public service.

The objective of this component was to increase bilingualism rates among public servants and improve the quality of bilingual services. With the exception of the awareness campaign carried out by the **Canada Public Service Agency**,<sup>26</sup> the Action Plan's performance in this area is disappointing. The Commissioner has highlighted numerous systemic problems that persist within

federal institutions. As mentioned previously, the government's efforts to improve implementation of the Act in institutions has been slowed by the 2006 budget cuts, in particular by the elimination of the Innovation Program. This program was established under the Action Plan, and through the support it provided to regional federal councils, it led to the creation of a large number of initiatives related to bilingualism in the public service across the country. The elimination of the program considerably reduced federal institutions' enthusiasm for finding solutions to chronic problems. In addition, the Agency itself was subject to budget cuts, which complicated its task of overseeing bilingualism.

### Success story: Looking at official languages from the right angle

The Quebec Federal Council held its bi-annual development conference on public service renewal November 15 and 16, 2007, in Québec City. The organizing committee was determined to make this important event both respectful of the *Official Languages Act* and one where all participants felt equally comfortable in their official language of choice. One of the greatest successes of the conference was the innovative approach in which it was organized. The conference was held in a bilingual format, but in a non-traditional way, as opposed to a strict, "by the book" approach: it pushed the concept of a bilingual conference beyond the minimalist (and often restrictive) formula of translated materials and an interpretation booth. Hosted in an impeccable and seamless French and English format by well-known Quebec media personality Christopher Hall, the conference demonstrated how major events can become showcases for linguistic duality within the federal public service in the regions. It also showed that federal organizations can truly benefit when they allow themselves to go beyond the minimum requirements contained in the letter of the Act and bring equal attention to the spirit of the Act.

<sup>26</sup> For more information on the Canada Public Service Agency's awareness campaign, see the Agency's Web site at [www.psagency-agencefcp.gc.ca/ollo/campaign-campagne/index\\_e.asp](http://www.psagency-agencefcp.gc.ca/ollo/campaign-campagne/index_e.asp).



We have literally seen a return to the starting gate in this area because the situation remains unchanged. In March 2008, the House of Commons Standing Committee on Official Languages presented a report<sup>27</sup> on the “public service” component of a future action plan. The Committee made 17 recommendations, and the Commissioner calls on the government to give them serious consideration.

### **Success story: The public service**

In 2005, the **Public Service Human Resources Management Agency of Canada** (which later became the **Canada Public Service Agency**) launched an interesting initiative: the Forum on Official Languages Good Practices. Each year, the Forum allows federal institutions to pool their best practices on service to the public, language of work, advancement of English and French, and support for official language minority communities.<sup>28</sup>

### **Fourth axis: The language industry**

The Action Plan stated that the language industry (translation and interpretation, language training and language technologies) could play a major role in fostering linguistic duality and increasing bilingualism in Canada. Yet for many years now, the industry has been grappling with a serious workforce shortage. The Action Plan therefore provided \$10 million over five years to accelerate the recruitment of future language professionals and help the sector improve its image and strategically position itself on the world stage. This injection of funds led to the creation of the Language Industry Association (AILIA), which has been working to structure the network of language professionals in Canada and develop a technology strategy. AILIA also looks at potential partnerships and approaches for remedying the shortage of translators—a major issue for the future of a bilingual country. The Commissioner hopes that the next action plan will allow the Association to continue its work.

The Action Plan also led to the creation of the Language Technologies Research Centre by allocating \$10 million over five years. Located in Gatineau (Quebec), the Centre carries out research and development in the area of tools and software to assist in translation.

According to the Action Plan’s midterm report<sup>29</sup> published in 2005, the Centre was to house 150 researchers and specialists. While the reality falls far short of this objective, several promising projects are under way. Research and development in this area requires a large amount

27 House of Commons Standing Committee on Official Languages, *Leading by Example: Bilingualism in the Public Service and Renewal of the Action Plan for Official Languages*, third report of the Standing Committee on Official Languages, 39th Parliament, 2nd Session (Ottawa, March 2008).

28 For more information on this success story, see the Canada Public Service Agency’s Web site at [www.psagency-agencefp.gc.ca/ollo/forum/gp-bp-2006/summary-resume\\_e.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/ollo/forum/gp-bp-2006/summary-resume_e.asp).

29 For more information on the midterm report, see Canadian Heritage’s Web site at [www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol\\_2007/03\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol_2007/03_e.cfm).

of time and major funding. The government must continue its support, especially since it coincides with the government's current strategy to rely on technological research and the commercialization of research results. Mr. Lord also underlined the importance of this sector for the advancement of linguistic duality in Canada.

### **Success story: The language industry**

The Transcheck-2 project of the Language Technologies Research Centre aims to create software that detects translation errors (technical terms, proper names, numerical expressions, Gallicisms and inappropriate literal translations), omissions and the insertion of additional material. The software analyzes a translated text and generates an information report that enables the translator to correct the errors that are detected and thus improve the quality of his or her work at greater speed and lower cost.

A 2006 study<sup>30</sup> by the government aimed to better understand the economic structure, key trends and economic benefits of the language industry. It highlighted the strong growth of this industry in Canada, in particular among language training companies in British Columbia. The economic potential and the shortage of skilled workers are good reasons to invest in this sector.

### **The Official Languages Accountability and Coordination Framework**

Throughout 2007, there was much talk about the new action plan and the need to maintain the *Official Languages Accountability and Coordination Framework* in order to identify the responsibilities of the institutions involved and define horizontal coordination mechanisms.

The Action Plan 2003–2008 demonstrated the merit of a comprehensive initiative that unites a large number of institutions around common goals and that involves community input. Many see such a plan as vital for not only ensuring the horizontal governance of official languages, but also enhancing the vitality of the official language communities and promoting linguistic duality.

The Commissioner stresses the need to revise the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*, which accompanied the Action Plan, in order to reflect the new obligations under Part VII of the Act as well as any other recent changes that have been made to official languages governance.

### **In 2006–2007, the Commissioner recommended:**

“that the Minister for Official Languages review the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*, not only in light of the changes made to official language governance, but also to better reflect the obligations and responsibilities of federal institutions following the legislative amendments of November 2005.”

<sup>30</sup> Statistics Canada, *Survey on Language Industry in Canada: translation, interpretation and language training*, Canada, 2006.

## **The Commissioner's other expectations**

In his report, Bernard Lord made 14 recommendations and highlighted four sectors that he considers essential for community vitality: education, health, immigration and arts and culture. The Commissioner agrees that these sectors must remain at the heart of the Action Plan and is particularly pleased with Mr. Lord's recommendation to include arts and culture, a recommendation the Commissioner made in his 2006–2007 annual report. However, the Commissioner notes with regret that other important sectors, such as literacy, early childhood education and access to justice in the official language of one's choice, are not mentioned. The official language minority communities and the House of Commons Standing Committee on Official Languages have already clearly stated the importance of these key sectors for community development, and the Commissioner sincerely hopes these issues will have their place in the future initiative. The little attention given in Mr. Lord's report to bilingualism in the public service and service in both official languages must also be noted.

The results of the latest census and the post-censal survey, made public in December 2007, shed new light on issues of concern that are already well known to these communities. For Francophones, aside from the matter of access by eligible students to French-language schools, there are the issues of their reduced demographic weight and the rate of language transfer to English. Meanwhile, Anglophones in Quebec are rightly concerned about the exodus of their young

people to other provinces, access to health services in English, job prospects and opportunities for learning their second language so as to be able to fully participate in Quebec society. The new Action Plan must tackle these issues head-on.

The Commissioner has also expressed a wish on several occasions to see more emphasis placed on promoting linguistic duality to the public, especially young people and newcomers. He also reiterated the importance of young people learning their second official language and the benefits of learning about the culture associated with that language. For members of the majority, learning their second language and its culture is an ideal way to build bridges with the official language communities. The government's new initiative must set out priorities for intervention in this respect.

Finally, enhancing the vitality of official language communities increasingly depends on actions taken by the provinces and territories in education, health and immigration. The Commissioner was pleased to hear the provincial ministers of Francophone affairs declare, last September, that they fully supported the renewal of the Action Plan 2003–2008.

The Commissioner therefore calls on the government to reveal its true intentions on the next phase of the Action Plan as soon as possible.



## HORIZONTAL GOVERNANCE AND COORDINATION

Although they carry out specific mandates and set their own priorities, all federal institutions share statutory obligations regarding official languages.

Given their common responsibilities, federal institutions are all required to implement the Act and work together on files related to official languages. Consequently, a certain amount of consistency must be promoted when implementing policies and programs that are the responsibility of various institutions—hence the expression “horizontal governance.”<sup>31</sup> Over the years, institutions have established mechanisms and practices that characterize the relationships they maintain.

In February 2006, the federal government made major changes to the official languages governance structure. The support role in coordinating official languages, previously entrusted to the **Privy Council Office**, was transferred to **Canadian Heritage**, among other changes. A number of well-informed observers have expressed concern regarding the transfer and the consequences it could have on the horizontal management of official languages.

This is the case with the Senate Standing Committee on Official Languages, which questioned the impact of this change on public administration, in the report it tabled on May 8, 2007 on the relocation of head offices.<sup>32</sup> The Committee therefore recommended that the Commissioner address the issue by analysing changes in official

languages governance and make recommendations to improve the horizontal coordination of government action in this area.

The Commissioner agreed to examine this issue more closely and turned to Professor Donald Savoie, a well-known expert in public administration. Professor Savoie was mandated to study the current status of horizontal governance in official languages and provide practical advice.

### The current structure of horizontal governance in official languages

Official languages governance is mainly structured around the Act, under which can be found a regulation, implementation mechanisms, policies and various types of directives.

The Act clearly states that **Canadian Heritage** and the **Treasury Board Secretariat** are responsible for coordinating government action and reporting to Parliament on behalf of the government.

The *Official Languages Accountability and Coordination Framework*<sup>33</sup> is one of the horizontal coordination mechanisms that these departments can use. Stemming from the Action Plan 2003–2008, this document explains the role and responsibilities of federal institutions in implementing their official languages obligations. Departments can also use the *Horizontal Results-based Management and Accountability Framework*<sup>34</sup> as a guide. Presented in the 2005

31 Horizontal governance is also defined as the management of public programs that are delivered by more than one organization and whose consistency must be ensured.

32 Senatorial Standing Committee on Official Languages, *Relocation of Head Offices of Federal Institutions: Respect for Language Rights* (Ottawa, May 2007).

33 For more information on the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*, see Canadian Heritage's Web site at [www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-ol/legislation/bill\\_S7\\_e.cfm](http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-ol/legislation/bill_S7_e.cfm).

34 For more information on the *Horizontal Results-based Management and Accountability Framework*, see Canadian Heritage's Web site at [www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol\\_2007/03\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol_2007/03_e.cfm).

midterm report of the Action Plan 2003–2008, the Horizontal Framework reaffirms the need to set up an effective interdepartmental coordination structure so all federal institutions can fulfill their obligations.

In addition, a number of committees were set up at various decision-making levels to translate the government's approach toward official languages into action. In the past, some committees included ministers, and others consisted of deputy ministers. Today, there is only one official languages committee, whose members are assistant deputy ministers.

Furthermore, senior management in federal institutions includes champions who promote all aspects related to official languages. Many institutions have also appointed national coordinators for Part VII, and this network is coordinated by **Canadian Heritage**.

At the head of the administrative structure, the Minister for Official Languages oversees the horizontal coordination of this file. From 2001 to 2006, the Minister for Official Languages was able to count on administrative support from the Official Languages Secretariat at the **Privy Council Office**. As previously mentioned, the Official Languages Secretariat created by **Canadian Heritage** has been carrying out this function since February 2006.

### **Horizontal governance: Principles to keep in mind**

Major public policy issues usually go beyond the mandate or jurisdiction of a single institution. Governments are thus forced to address the issue of horizontal management. However, in Canada and abroad, many practitioners and theorists have proposed ways of strengthening the horizontal management of government administrations. Unfortunately, there is no magic solution.

Many proponents of horizontality criticize the tendency of institutions to work in isolation. This should not be surprising in certain cases because public administrations conduct their activities according to each institution's respective mandate. Nonetheless, public administrations are mainly evaluated according to their ability to carry out specific functions and minimize duplication.

Although there is social, political and even administrative pressure to implement horizontality, federal institutions do not naturally tend to do so. This is partly explained by the fact that accountability in the public service is primarily a bottom-up process. Each administrative unit must report to a higher level. Also, inter-institutional relations are more often affected by competition—to obtain a larger share of public funds—than by a true willingness to cooperate.

As a result, there are significant constraints for horizontal management in modern public administrations. These obstacles must be overcome if a new management philosophy is to take root.

Two main factors facilitate cooperation among institutions to achieve government-wide objectives. First, there must be a clear, strong and sustained commitment from the political executive (i.e., the Prime Minister, the Prime Minister's Office and the Cabinet), and second, an administrative system that has all the necessary tools to carry out this commitment is needed.

A political commitment cannot be fulfilled without solid administrative support, which raises the following question: Who should be given the administrative responsibility of promoting horizontality? A central agency or a department?

Central agencies are often in a better position to promote horizontality in the public service because they have a mandate to oversee policy development across the government. They can also exercise considerable influence on institutions' work. Central agencies, in particular the **Privy Council Office**, "play an important role in horizontal issues management particularly in clarifying the relationships among ongoing initiatives, in establishing priorities, and in managing the policy load of departments."<sup>35</sup>

However, the federal government's central agencies are not infallible because they often lack the sectoral expertise of the institutions and tend to avoid the responsibilities related to program implementation. Their main role is usually to objectively assess different public policy options and to advise the executive. As a general rule, they have no regional offices, which removes them considerably from the reality of the communities.

This vision of a central agency's role may explain the decision to transfer the Official Languages Secretariat from the **Privy Council Office** to **Canadian Heritage**. Although no explanation was given at the time of the transfer, this decision seems to be in line with the opinion expressed by the Clerk of the Privy Council that central agencies should not manage programs or policies.

The fact remains that, for the Commissioner and other observers, this transfer demonstrated a weakening of political will to ensure a horizontal coordination of official languages and put in place the means required for this coordination. The decision has had a snowball effect in the public service. According to the Commissioner, the government sent the message that official languages were no longer a priority.

There are also inherent limitations regarding the promotion of horizontal objectives by institutions. Under the government hierarchy, institutions are all on an equal footing. As a result, they are less likely to manage a file whose scope extends across the government as a whole. Moreover, Professor Savoie emphasizes that it is difficult for an institution to rise above the others to play a coordination role. Rivalry is such that other institutions could see it as a form of unfair competition. In addition, institutions could tend to leave the organization in charge of horizontal coordination to "deal with the problem" and go about their own business.

35 Privy Council Office, *Managing Horizontal Policy Issues* (Ottawa, December 1996), pp. 11–12. Report prepared by the deputy ministers' task force.



Professor Savoie points out that a certain amount of back-and-forth in decisions related to horizontal governance should not be surprising. Governments always proceed by trial and error to find solutions for coordinating files better.

While recognizing the inherent limits of horizontal management from the point of view of institutions and central agencies, one can only conclude that horizontality will be an ongoing challenge for the government. In fact, there is no universal model for horizontal governance, but rather a variety of approaches that are tailored to each specific situation. However, the Commissioner would like to point out that official languages clearly stand out from other horizontal issues because all federal institutions must fulfill common obligations and this issue is related to fundamental values and national unity. Since each federal institution has the same obligations, greater coordination would be appropriate to collectively achieve better results for Canadians and official language communities.

### **Understanding the current coordination of horizontal governance**

Canada's official languages program is a particularly useful example for the study of horizontal management. It illustrates both the intrinsic strengths and weaknesses of this management practice.

Let us list its main strengths. The strengthening of Part VII of the Act in 2005 requires all federal institutions to fully implement the objectives related to the development of official language communities and the promotion of linguistic duality in Canadian society, thereby reaffirming the horizontal nature of official languages. The most recent Speech from the Throne also gave

the impression that the government intends to continue its commitment to the *Action Plan for Official Languages* and, at the same time, its horizontal management of the file.

Professor Savoie's study revealed another strength. As part of his consultations with senior public servants, he observed a firm commitment to official languages. There appears to be a general consensus among public servants that federal institutions must take the appropriate measures to meet the objectives of the Canadian official languages policy. Some public servants recalled all that has occurred since 1969, both in the public service and in Canadian society, pointing out the impressive range of horizontal coordination mechanisms and tools available compared with other areas of public policy—and they are right. Nevertheless, there is still a lot of work to do.

While the fall 2007 Speech from the Throne and budget statement stirred up a certain amount of hope with respect to the future of the Action Plan, some of the respondents interviewed by Professor Savoie as part of his consultations said that they have seen less leadership since the responsibility of coordinating official languages was transferred from the **Privy Council Office to Canadian Heritage**. Most respondents felt that renewed support was needed in this respect, especially in light of the government's decision to launch a new action plan.

Considering these observations, the Commissioner wishes to see renewed efforts to strengthen the horizontal governance of official languages. Given that linguistic duality is at the core of Canadian unity and is a fundamental Canadian value, the promotion of linguistic duality cannot be put on autopilot.

The Commissioner is therefore making recommendations to both political and administrative leaders that involve the role the Official Languages Secretariat plays as a coordinating body.

As Professor Savoie points out, political leadership is part and parcel of good horizontal governance. Without a political will that is clearly communicated throughout the government, the results would be like the cacophony of an orchestra trying to tune up, except the musicians cannot hear each other.

#### RECOMMENDATION

**The Commissioner recommends that the Prime Minister:**

- a) create an ad hoc committee of ministers, chaired by the Minister for Official Languages, to oversee the full implementation of the new action plan and language requirements within all federal institutions;
- b) ensure Cabinet, supported by the Official Languages Secretariat, reviews official languages matters at least once a year;
- c) ensure the Official Languages Secretariat is given the authority it needs to fulfill a horizontal coordination role in order to implement the *Official Languages Act* in its entirety.

In light of the role it already plays with respect to the *Action Plan for Official Languages*, the Official Languages Secretariat should, in cooperation with the **Privy Council Office**, support the Cabinet and the Ad Hoc Committee of Ministers. A number of aspects of the current context could be reviewed by Cabinet, including the implementation of the Action Plan, the question of positive measures and official languages in the public service.

Professor Savoie noted another weakness. Official languages are not currently given the attention they deserve in the accountability agreements of deputy ministers. These agreements refer to the Management Accountability Framework and leadership competencies which cover delivery of services to the public and the capacity to meet this requirement while allowing employees to work in the official language of their choice. Nevertheless, despite the recent amendment to the Act, deputy ministers are not held responsible for their departments' activities regarding the promotion of linguistic duality and the vitality of official language communities. In order to send a clear message to the federal public service about the importance that the government places on official languages, deputy ministers must be held accountable for results.

#### RECOMMENDATION

**The Commissioner recommends that the Clerk of the Privy Council ensure deputy ministers' annual performance reviews include efforts to implement the *Official Languages Act* in its entirety, especially Part VII.**

Professor Savoie's analysis also revealed other weaknesses. Many public servants seem tired of supporting the administrative red tape stemming from the number of reports produced by institutions in relation to the implementation of the various parts of the Act. The requirements have become a burden that impede, rather than promote, interdepartmental cooperation. Instead of fostering the achievement of real results, this situation encourages a culture of report writing. In addition, some tools have yet to be harmonized with the current official languages policy.

Consequently,

#### RECOMMENDATION

**The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages give the Official Languages Secretariat the mandate of reviewing the official languages accountability and reporting requirements to simplify the process and, above all, strengthen the focus on results.**

Such a study could be conducted by the Official Languages Secretariat in cooperation with other institutions that play a key role in managing the official languages program. The study should analyze the reports produced by institutions for Parts IV to VII of the Act.

**Canadian Heritage** must do all that it can to ensure that the Secretariat has greater visibility and a stronger presence within the government machinery in Ottawa, under the leadership of the Minister and senior departmental officials. Some of the recommendations are intended to give the Official Languages Secretariat greater visibility, and the government may have additional ideas. The goal is to enable the Secretariat to adopt a considerably broader perspective, rather than simply focusing on the Action Plan or the Department. The other departments and agencies should view the Secretariat as having a government-wide mandate.

Lastly, as mentioned previously, official languages are an ideal file for the study of the merits of horizontal governance. The work of the Official Languages Secretariat could serve as a testing ground for studying the strengths and weaknesses of horizontal governance. A study or pilot projects could give rise to innovative ideas that meet both language obligations and horizontal and vertical accountability requirements within the public service.



## PUBLIC SERVICE RENEWAL

The federal public service is at the front lines of the implementation of the federal official languages policy. Canadians see the public service as the face of the federal government. As a result, the government's commitment to Canada's linguistic duality is often clearly and concretely translated through the public service.

The public service is currently facing major challenges. More than half of federal government employees are between 45 and 64 years of age, which implies a large number of them will be retiring in the coming years. In addition, the federal public service must meet the increasingly higher expectations of Canadians who demand efficient services, sound management and accountability. The public service must also better reflect Canadian diversity and the members of visible minorities who are part of this diversity.<sup>36</sup> On top of these challenges, competition with the private sector to attract the best candidates is intensifying and technology is changing the way things are done.

The federal public service must therefore adapt to maintain its place in an ever-changing society. And the government is working to make sure that happens.

### An aging public service

The average age of federal public servants is 45, five years older than in 1990. The average age of senior managers in the public service is 50. The average age of new senior managers is 46.

Although the separation rate is generally low in the public service compared with the private sector, retirements are expected to peak around 2013 and gradually decrease thereafter.

<sup>36</sup> The proportion of members of visible minorities in the public service is lower than their labour market availability, according to the Public Service Commission's 2005–2006 annual report, pp. 103–104.

The Clerk of the Privy Council has set four major priorities for the renewal of the public service:

- Increase human resources planning activities in federal departments and agencies;
- Improve activities related to the recruitment of new employees;
- Enhance employee development;
- Modernize administrative processes and systems related to human resources.<sup>37</sup>

In addition, the government has set up two committees to support the renewal process: the Deputy Ministers' Committee on Public Service Renewal, under the aegis of the **Privy Council Office** and the Advisory Committee on the Public Service, is an external committee set up by the Prime Minister in November 2006.

**"[...] we believe that the renewal of Canada's Public Service should reflect a renewed commitment to fulfilling the obligations of the *Official Languages Act*, both in terms of service to the public and language of work inside government. A national institution must be fully respectful of national values."**

First report by the Advisory  
Committee on the Public Service,  
March 2007

Over the course of the last year, the Commissioner followed the work of the two committees with interest and often expressed his opinion on the place of official languages in the public service renewal process. His message is unequivocal: Linguistic duality is a fundamental value of the public service and bilingualism is a key component of its leadership. These two principles are essential to a contemporary, efficient public service that reflects Canadian values.

### Thoughts and perspectives

Clearly, progress has been made on official languages since the adoption of the *Official Languages Act* in 1969. The level of bilingualism in the federal government has increased substantially, the proportion of Francophones in the public service is much more representative than it was during Lester B. Pearson's time and a greater number of Anglophone public servants have learned French over the years as a result of language training provided by the government.

37 For more information on public service renewal, see the Canadian Public Service Agency's Web site at [www.psagency-agencecfp.gc.ca/PSR-RFP/psrenewing-renouvelerfp\\_e.asp](http://www.psagency-agencecfp.gc.ca/PSR-RFP/psrenewing-renouvelerfp_e.asp).

### **Success story: Promoting official languages**

A video created during the Official Languages Week, that was organized by the New Brunswick Federal Council's Official Languages Committee, shows impressive testimonials from Council members about what linguistic duality means to them. Most of these leaders see linguistic duality as a value rather than an obligation, and their knowledge of the other official language has helped them discover a completely different culture. The video also shows a simulation of a bilingual meeting to remind viewers of the basic principles to be followed when conducting this kind of meeting. The Official Languages Committee received a number of positive comments from viewers. In short, this is an excellent tool for promoting official languages.

Despite the progress made, however, English still dominates as the language used in most federal offices outside Quebec. Anglophone participation in Quebec remains a challenge. Over the years, the Office of the Commissioner has repeatedly pointed to chronic problems in the government machinery, particularly in relation to communications with the public, service delivery and language of work. Cultural institutions aside, government policies, programs and activities are largely developed in English and the majority of oral and written communications are in English. At all levels of government, there is a strong tendency to speak English, and many Francophone public servants feel obliged to speak their second language to make themselves understood.

In addition, a number of government employees seem to be under the false impression that linguistic duality and bilingualism are Francophone issues. This misconception persists because the public service still has a lot of work to do to fully integrate linguistic duality into its organizational culture.

Why is this? Why, after so many years of hard work, are official languages not more firmly entrenched in the culture of federal institutions?

Despite all the efforts to make linguistic duality an integral part of the public service, little emphasis seems to have been placed on the cultural values associated with the second official language.



Official languages policy has basically become a question of communication: communication with the public and among public servants. In this context, the emphasis has above all been placed on obligations and the requirements to be met. Although this approach produces individuals who can communicate in both official languages, it does not seem to lead to a significant increase in the use of the second language, nor does it foster the creation of a bilingual culture within federal institutions. How many senior managers have said, after passing their language test, that they would most likely not use their recently acquired language skills in the workplace? How many others have said that they have no opportunity to speak French in the workplace in the National Capital Region, where Francophones make up 41% of the workforce and as a result French is widespread? Why is there so little pride associated with using one's second official language? Could it be because of a rigid learning environment marked by language obligations and requirements?

Whatever the answer, the current language requirements-based approach does not produce second-language users, which unfortunately means that the public service does not truly embody the values of linguistic duality.

There is nothing wrong with the current approach in and of itself. However, it is now known that if it is not based on the more fundamental values that give it legitimacy and encourage a stronger commitment, this approach will not be enough to achieve the goals the government has set for itself. One must go beyond simply knowing the language and discover the cultural values of the two language groups. At its core, learning and using a second language should be seen as an advantage that is provided by society and that is returned by recognizing the reality of the other language group. It is possible to imagine a future where government employees willingly take up

the challenge of learning a second official language, while seeing this challenge as both an individual responsibility and an opportunity for cultural enrichment.

There is no easy answer to these questions. Nevertheless, they are a relevant and essential part of the process of renewal in the federal public service, if the public service is to reflect the bilingual character of this country.

Since little or no research has been carried out on the management of bilingual public organizations, the Office of the Commissioner plans to conduct an extensive study on this subject this year. The key objectives of the study will be to examine the following: the cultural differences between Anglophones and Francophones that have an impact on the workplace, how these values affect management models, success stories of the integration of the two official languages in various organizations within the public service, how linguistic duality and Canada's diversity are embodied by the country's leaders and what consequences these findings will have on the management of a bilingual public service.

The Commissioner hopes that this study will contribute to the reflection currently underway and the identification of sustainable solutions.

## **Recruiting bilingual employees**

A public service with a firm commitment to linguistic duality must inevitably recruit new bilingual employees from the graduates of Canadian post-secondary institutions. Public service renewal therefore provides an opportunity to develop recruitment strategies for new employees.

Since taking office in October 2006, the Commissioner has often criticized the tendency of Canadian post-secondary institutions to gradually eliminate incentives for learning the two official languages. This should be cause for concern for the federal government.

The federal government, which is the largest employer of university graduates in Canada, must ensure that post-secondary institutions are aware of the importance it places on recruiting employees who are proficient in both official languages, particularly for graduates of communications, journalism, law, public administration and health care programs.

In its March 2008 report on bilingualism in the public service, the House of Commons Standing Committee on Official Languages recommends that the federal, provincial and territorial governments work together with post-secondary institutions to encourage bilingualism among students and that the government of Canada raise awareness about the language skills required in the federal public service.

If a larger number of bilingual people applied to the public service, linguistic duality could be ensured as one of the values of tomorrow's leaders and it would become an integral part of the organizational culture of institutions.

A public service that places greater emphasis on linguistic duality would benefit the country as a whole. It would give Canada a distinct advantage in a global economy where language skills are a

major asset and a key factor in productivity. It would also help enhance Canada's visibility and image as an open and diverse country and spread the values of democracy and inclusion across the world.

This year, the Office of the Commissioner plans to conduct a study on second-language learning opportunities in Canadian universities, be they English-language, French-language or bilingual. The study will focus on the second language courses and programs offered by the universities, as well as other services and activities related to second-language learning opportunities.

## **Linguistic duality: A key component of public service renewal**

The observations described in the previous paragraphs show that the federal public service is at a turning point in its history, and that linguistic duality and the ability to communicate in both official languages are key components that must be taken into consideration during its renewal process. As thousands of new recruits prepare to enter the public service, those in charge of renewal must closely examine these issues.

It should be understood that the goal is not to make all federal government employees bilingual, or require the federal government to only hire post-secondary graduates who speak both official languages. Nevertheless, if it wants to truly reflect the values of linguistic duality, position bilingualism as a key leadership skill and comply with the requirements of the Act, the public service must have a critical mass of employees who choose to communicate in the two official languages. In other words, it would be unrealistic to believe that progress can be made in terms of the language of service provided to official language communities unless breakthroughs are first made in terms of language of work in the public service.

The Commissioner therefore urges the Clerk of the Privy Council, as well as the committees created, to support public service renewal and to give linguistic duality its rightful place, both when examining human resources management issues within the government and when developing strategies related to recruitment, training or branding. During the renewal process, an effort must be made to dispel the myth that linguistic duality and bilingualism in the public service are only an issue for one language group and that language requirements are simply a means of ensuring that more Francophones are hired. In order to move forward on this issue, unilingualism must cease to be seen and accepted as the norm in government operations. There must be a widespread understanding that linguistic duality is a matter of respect, that it is a source of individual and collective enrichment, and that it is everybody's business. An unachievable ideal, some would say with cynicism. However, consider the following questions: Was Lester B. Pearson wrong in 1966 to dream of "a climate [...] in which public servants from both language groups will work together toward common goals, using their own language and applying their respective cultural values, but each fully understanding and appreciating those of the other?"<sup>38</sup> Was he mistaken in believing that the linguistic and cultural values of both English-speaking and French-speaking Canadians could be reflected in the culture of the public service? If an attempt is not made to achieve these goals, there is a real danger that we could lose sight of them all together.

## Possible courses of action

The following are some factors to be considered for successful public service renewal.

### ***1) Commitment from senior management***

First and foremost, it is essential to ensure the support and commitment of current senior managers in the federal government. They all must embrace the values of linguistic duality by giving this issue priority in the federal public service renewal process.

When hiring new senior managers, we must be able to turn to a pool of candidates who embody the values required to lead a bilingual public service.

**"This has to be understood from top to bottom and our actions must reflect these words rigorously and consistently across the system. That is the job of leaders."**

The Honourable Frank Iacobucci<sup>39</sup>

38 Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons*, Vol. IV, Ottawa: Queen's Printer, 1966, p. 3915. From the statement of policy respecting bilingualism in the public service made by Prime Minister Lester B. Pearson on April 6, 1966.

39 The Honourable Frank Iacobucci, at the First Annual Gordon F. Osbaldeston Lecture, Public Policy Forum, November 2006.



## 2) Training

Training and development programs for senior managers are an excellent opportunity to pass on the skills and values related to the management of a bilingual organization. The **Canada School of Public Service** must therefore go beyond its current practice, which simply involves explaining the standards, rules and requirements that apply to service in both official languages.

Finally, the government would be well advised to step up its awareness-raising activities for new employees. During the hiring process and in orientation programs, new recruits should be clearly informed about the importance the institutions place on linguistic duality.

### RECOMMENDATION

The Commissioner recommends that the Clerk of the Privy Council ensure linguistic duality is fully integrated into public service renewal initiatives, especially in recruitment, training and development, so that linguistic duality is considered a value in the federal administration.

## 3) Post-secondary recruitment

The federal government must work closely with Canada's post-secondary institutions to encourage students to learn both official languages. Universities must be made aware of the language requirements of the federal public service in order to help the government recruit graduates with adequate language skills.

## 4) Language training

Language training is a popular topic of conversation in the public service and the Commissioner takes it very seriously. A significant number of public servants are currently under the impression that allocated resources for statutory language training have been cut in recent years. Since responsibility for statutory language training was transferred from the **Canada School of Public Service** to federal institutions, employees feel a step has been taken backwards. The Commissioner is also concerned about quality control of the teaching offered, and is keeping a close eye on this issue.

### Success story: Maintaining language skills

The Ontario Federal Council launched a pilot project in the Toronto area for English-speaking federal public servants who meet the language requirements of their position and master the French language, but are at times hesitant to use it. This project is intended to help them practice their second language skills. Public servants are invited to participate in sessions that include discussions, presentations and debates. During each session, facilitators control the direction of the conversations, make comments and provide feedback. There was so much interest in the first 10-week session that five times as many groups were created for the second session. An evaluation is underway to determine whether the project should be continued and expanded.

The Commissioner recognizes that each employee is responsible for developing his or her language skills. He therefore encourages young public servants to include language training in their learning and development plans from the outset of their careers in order to develop the skills they will need to continue moving up the ranks. However, their managers must provide learning opportunities, and institutions must adopt innovative training approaches, such as granting leave to allow employees to take language immersion courses.

#### **Findings of the Canada Public Service Agency survey<sup>40</sup>**

In the summer of 2007, the **Canada Public Service Agency** conducted a survey of federal public service executives (EX) and EX feeder groups (EX minus 1 and 2). Close to 16,000 employees took part in the survey. The purpose of the survey was to provide the government with a clearer understanding of the executive community and its feeder groups.

Over one-third of respondents from the EX feeder groups believe that a lack of access to language training has moderately or severely affected their career development. In the executive group, only 18% feel the same. In both groups, the lack of access to language training was a much greater concern for Anglophones and members of employment equity groups.

40 The results from the census of EXs and feeder group employees (the core public administration), published in March 2008, can be found on the Web site of the Canada Public Service Agency at [www.psagency-agencefcp.gc.ca/reports-rapports/census-ex-recensement/results-resultats\\_e.asp](http://www.psagency-agencefcp.gc.ca/reports-rapports/census-ex-recensement/results-resultats_e.asp).

## CONCLUSION

This chapter shows that all of the major progress made in official languages has been the result of the strong and decisive leadership of the federal government. Similarly, setbacks are the result of complacency.

Even though some federal institutions have made progress during the past year, the federal government as a whole is still having difficulty solving systemic problems related to the implementation of the *Official Languages Act*. In the same vein, many federal institutions still do not seem clear about their obligation to take positive measures. It is for this reason that the Commissioner believes federal institutions' performance has reached a plateau. He insists that institutions must do more to improve their performance.

The Commissioner also presented his intentions in this chapter to use a wider range of tools to intervene in his role as ombudsman and protector of Canadians' language rights.

The Commissioner places a great deal of importance on the initiative that will replace the *Action Plan for Official Languages*, and calls on the federal government to show leadership in this regard. He also hopes the federal government will take advantage of the public service renewal process to enhance the value of linguistic duality in the federal government. On a related note, he emphasizes the importance of training as a way to ensure new public servants and executives better understand the foundations and requirements of the Act.

Finally, the Commissioner calls on the government to strengthen its commitment to the horizontal governance of official languages. This commitment must be expressed through both stronger political leadership and the implementation of concrete measures.





## CHAPTER II

### OFFICIAL LANGUAGES IN A CHANGING WORLD

## CHAPTER II:

### OFFICIAL LANGUAGES IN A CHANGING WORLD

*"FOR ONE THING, ENGLISH CULTURE AND FRENCH CULTURE ARE NOT, AND CANNOT BE, SEPARATE AND DISTINCT FROM EACH OTHER OR FROM OTHER CULTURAL STRAINS IN CANADA[...] THERE MUST BE NO PRESSURE ON ONE TO ABSORB THE OTHER, BUT THEY SHOULD DEVELOP ALONGSIDE EACH OTHER; EACH, I HOPE, INFLUENCING THE OTHER [...]"*

RIGHT HONORABLE LESTER B. PEARSON

In recent years, a number of researchers, authors and organizations around the world have suggested that globalization and other major transformations change the traditional framework for discussion and tend to standardize languages and cultures.<sup>1</sup>

For example, Tove Skutnabb-Kangas, a professor at Roskilde University in Denmark, points out that linguistic diversity, just like biodiversity, is part of human heritage, but that 90% of the world's oral languages will disappear before the end of the century if nothing is done to protect them.<sup>2</sup> Fortunately, the idea that languages, as essential components of identity, must be recognized and protected when political spaces are created is also coming to the forefront. In the European Union, the Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue, chaired by writer Amin Maalouf, recognized that the European community must not give in to the temptation to let a single language, English, dominate the work

of European institutions. According to the Group, "A turn of events of this kind is not desirable. It would be damaging to the economic and strategic interests of our continent and all our citizens irrespective of their mother tongue. It would also be contrary to the whole ethos of the European project [...]"<sup>3</sup> Moreover, the Group continues, "People cannot be expected to be wholeheartedly behind Europe unless they feel that their specific culture, and primarily their language, is fully respected and that the integration of their country in the European Union contributes to the flourishing of their language and culture rather than marginalising them. So many of the crises we have witnessed in Europe and elsewhere stem from the fact that a community has sometime in the past felt that its language was not respected [...]"<sup>4</sup>

Canada is evolving in this changing context, and it is undeniable that its linguistic duality is also subject to strong pressures. In addition to the linguistic composition of the country, which is

1 For example, the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, which was adopted in October 2005 by a strong majority of Member States. Canada indicated that it would continue to play a leading international role in promoting the Convention and its implementation.

2 Tove Skutnabb-Kangas, *Linguistic Genocide in Education—Or Worldwide Diversity and Human Rights?* (Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2000).

3 Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue, *A Rewarding Challenge: How the Multiplicity of Languages Could Strengthen Europe* (Brussels: European Commission, 2008), p. 5.

4 *Ibid.* p. 12.

rapidly changing, the federal government is facing major transformations. The debate on Senate reform and other reform projects, such as spending power, are two examples.

As a result, the federal official languages policy has never been so relevant. Its purpose flows from the idea that, in this country and throughout the world, there is more than one way of living, communicating and behaving, and that this richness must be protected. It is part of the vision of a pluralist and generous society that respects differences and recognizes the value of language as a fundamental component of its identity and development. It is also related to the

idea of shared citizenship — a society that cultivates a sense of belonging in all Canadians, regardless of their social, economic or demographic situation.

This chapter is a discussion of linguistic duality in a country and world that are undergoing profound changes. It will first look at some proposals for reforming the Canadian federation and their possible impact on the official languages program. This discussion is followed by a reflection on the interaction between linguistic duality and cultural diversity, which has been raised in previous annual reports.



## PART 1:

### CHANGES TO THE CANADIAN FEDERATION

The last two speeches from the Throne announced significant changes to the Canadian federation. In the Speech from the Throne of October 16, 2007, the federal government said it plans to strengthen the federation by continuing its Senate reform program and launching other major changes. These changes include placing clear limits on the use of federal spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction.

#### Excerpt from the Speech from the Throne, October 16, 2007

"Our Government believes that the constitutional jurisdiction of each order of government should be respected. To this end, guided by our federalism of openness, our Government will introduce legislation to place formal limits on the use of the federal spending power for new shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdiction. This legislation will allow provinces and territories to opt out with reasonable compensation if they offer compatible programs."<sup>5</sup>

The Senate and the sharing of power are at the core of Canada's constitutional framework, and thereby directly affect the country's language policy.

It is true that Canada is changing and there is no question that a periodic reassessment of the country's democratic institutions and

administrative practices is useful. However, the essential components of one should not be put at risk when attempting to eliminate the disadvantages of the other.

The Canadian federation is the result of a long journey, a rich tradition of accommodation and sometimes trying negotiations. As John D. White, former Attorney General of Saskatchewan, said: "A nation is built when the communities that comprise it make commitments to it, when they forego choices and opportunities on behalf of a nation, [...] when the communities that comprise it make compromises, when they offer each other guarantees, when they make transfers and perhaps most pointedly, when they receive from others the benefits of national solidarity. The threads of a thousand acts of accommodation are the fabric of a nation."<sup>6</sup>

To manage their relations, Canadians founded institutions and adopted practices that, even if they are not always based on consensus, ensure a delicate balance that nevertheless allows Canada to thrive.

The federal government has inherited a rich history of official languages that it must preserve, and important legal duties that it must fulfill. As it undertakes its reform projects, the government must demonstrate judgment and an acute sense of its responsibilities towards Canada's linguistic duality.

What possible impact can Senate reform and other major changes have on official languages?

<sup>5</sup> Governor General, *Strong Leadership. A Better Canada. Speech from the Throne: October 16, 2007* (Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2007), p. 8.

<sup>6</sup> Privy Council Office, *The Government of Canada presents the Clarity Bill*, [www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=federal&doc=constitution/clarityact/annotateddraftbill\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=federal&doc=constitution/clarityact/annotateddraftbill_e.htm).

## SENATE REFORM

First, a brief overview of recent developments. On April 3, 2006, in the Speech from the Throne opening the first session of the 39th Parliament, the government announced its intention to reform the country's electoral system and democratic institutions, including the Senate. On May 30, 2006, it tabled Bill S-4, *An Act to amend the Constitution Act, 1867*, in the Senate. The purpose of this bill was to limit senators' terms to eight years.

### Excerpt from the Speech from the Throne, April 3, 2006

"To remain strong and effective, our federation must keep pace with the evolving needs of Canadian society. Building on the work begun in the last Parliament, this Government will seek to involve parliamentarians and citizens in examining the challenges facing Canada's electoral system and democratic institutions. At the same time, it will explore means to ensure that the Senate better reflects both the democratic values of Canadians and the needs of Canada's regions."<sup>7</sup>

This bill was then studied by the Special Senate Committee on Senate Reform and the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. In its report, the Committee on Legal and Constitutional Affairs recommended terms of 15 years rather than 8 years, without the possibility of extension or renewal. It also recommended

that the government request a reference to the Supreme Court of Canada to confirm the constitutionality of Bill S-4. This bill died on the Order Paper after the prorogation of Parliament.

On December 13, 2006, the government introduced a second bill, C-43, titled the *Senate Appointment Consultations Act*. This bill proposed holding elections in each province to guide the Prime Minister in the senatorial appointment process. Thus, when a seat became vacant in the Senate, a province's voters could make their preferences known based on a list of candidates representing the province as a whole (as opposed to single ridings). The Prime Minister would then make appointments based on the results of the vote. Bill C-43 could not be reviewed in committee before Parliament was prorogued and therefore died on the Order Paper in September 2007.

In its most recent Speech from the Throne on October 16, 2007, the government reiterated its intention to make changes to Canada's parliamentary institutions. The debate has resumed once again.

In light of the government's intentions and the importance of this issue, the Office of the Commissioner asked Professor Louis Massicotte of the Université de Montréal's department of political science to study the role played to date by the Senate in the protection of minorities in general and official language minority communities in particular. The Office of the Commissioner also asked Professor Massicotte to study the mechanisms that are most likely to protect linguistic minorities if senators are one day elected instead of appointed.

7 Governor General, *Canada's new government – Speech from the Throne: turning a new leaf* (Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2006), p. 8.

**Excerpt from the Speech from the Throne, October 16, 2007**

"Canadians understand that the federation is only as strong as the democratic institutions that underpin it. Our Government believes that Canada is not well served by the Senate in its current form. To ensure that our institutions reflect our shared commitment to democracy, our Government will continue its agenda of democratic reform by reintroducing important pieces of legislation from the last session, including direct consultations with voters on the selection of Senators and limitations on their tenure."<sup>8</sup>

Senate reform is not a new issue. It has been the subject of many studies and reports over the course of Canada's history, especially since the 1960s.

However, upon review of the many studies, commissions and reports of the past 50 years, it is apparent that very few have given any thought to the impact an elected Senate would have on official language communities.

This observation is of particular concern to the Commissioner because the Senate reform proposed by the current government does not take official language communities into account whatsoever. In fact, the proposed formula could even considerably diminish these communities' ability to have an influence on election results because it proposes compiling votes by province rather than by riding. Voting in this manner would decrease the electoral weight of official language communities because of their minority status at the provincial level. As Mr. Massicotte stated, the formula proposed in the government's current initiative raises concerns from the point of view of official language minorities.<sup>9</sup>

Canada's Constitution does not provide for the representation of official language communities in the Senate. Because of this, it offers few guarantees to these communities. However, these communities have, to date, been well represented in the Senate. Successive prime ministers have always ensured senators from official language communities are appointed, even if the Constitution does not require them to do so.<sup>10</sup> Moreover, the communities are currently well represented in the Senate by senators who are likely to look out for these communities' interests.

8 Governor General, *Strong Leadership. A Better Canada. Speech from the Throne: October 16, 2007* (Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2007), p. 8.

9 Louis Massicotte, *Possible Repercussions of an Elected Senate on Official Language Minorities in Canada* (unpublished report for the Office of the Commissioner of Official Languages, March 2007), p. 17.

10 F.A. Kunz, *The Modern Senate of Canada 1925-1963: A Re-Appraisal* (Toronto: University of Toronto Press, 1965), p. 47.



According to Mr. Massicotte, "If no guidelines other than the majority preference of the voters of a province are used to determine future prime ministers' Senate appointments, it is feared that some linguistic minorities will lose the advantage they now have."<sup>11</sup> In addition, he adds, "[...] official language minorities have little to gain but much to lose if the selection process for senators is amended."<sup>12</sup>

The consequences of the proposed changes are real, since the Senate increasingly acts as a protector of official language communities. Senators actively participated in the work of the Joint Committee on Official Languages from 1980 to 2002, when they formed their own official languages committee, thereby showing how important they consider the issue to be. They have also taken concrete measures. For example, the relentless efforts of Senator Jean-Robert Gauthier to have his bill passed strengthened section 41 of the *Official Languages Act* in 2005, by clarifying the obligations of all federal institutions.

As a result, the Senate can play an important role as promoter and protector of language rights in Parliament, and it is the government's responsibility to fully consider the impact of Senate reform on official language communities. This responsibility is even more important because it is in line with the spirit of Part VII of the Act.

The Commissioner plans to continue his reflection on this subject, and continue to emphasize the importance of this issue.

## HARD LESSONS FROM THE PAST: GOVERNMENT TRANSFORMATIONS

The current government has made or is planning to make several institutional changes. These changes are related to alternate service delivery and the devolution of power.

### **An example of devolution that adversely affected language rights**

In 1996, following amendments to the *Contraventions Act*, the federal government chose to transfer by way of agreement its responsibilities for the criminal prosecution of federal offences to the provinces, territories and municipalities, without taking measures to ensure that the provinces or municipalities respected all the language rights guaranteed by the *Criminal Code* and the *Official Languages Act*. It was then necessary to go before the Federal Court to force Justice Canada to take "the necessary measures" to ensure that these language rights were respected. This example illustrates the consequences of the devolution of federal responsibilities on the public's right to be served in the official language of choice.

The reforms on the horizon are reminiscent of the way changes were made to the federal government in the 1990s, which was a dark period for the official languages program. Some will recall the strong criticism levelled against the government at the time for not showing enough concern for official language communities before launching a wave of reforms.

11 Louis Massicotte, *Possible Repercussions of an Elected Senate on Official Language Minorities in Canada* (unpublished report for the Office of the Commissioner of Official Languages, March 2007), p. 28.

12 *Ibid.*, p. 17.

At the time, the Office of the Commissioner examined this issue extensively. In 1998, it commissioned a major study that contains lessons that still apply today. This study, *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*,<sup>13</sup> clearly denounced the effects of government transformation, stating that it has “resulted in a subtle but cumulative erosion of language rights and, within the federal administration, has weakened the official languages program.”

This study identified five guiding principles to assist the government in its projects for reform.

**The five guiding principles identified in the 1998 Office of the Commissioner's study *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*:<sup>14</sup>**

- the preservation of the public's existing language rights;
- the establishment of remedy and redress mechanisms;
- the establishment of accountability mechanisms;
- the securing of a formal commitment to protect and promote the development of the official language minority communities;
- the consideration of the language rights of federal employees affected by these transformations.

The study also recommended creating a task force whose mandate would be to identify the negative impact the government transformations could have on official languages and propose corrective measures. The President of the Treasury Board promptly implemented this recommendation by setting up a task force on government transformations and official languages, which was chaired by Yvon Fontaine, then vice-president of academic affairs and research at the Université de Moncton.

In January 1999, in its report *No Turning Back: Official Languages in the Face of Government Transformations*,<sup>15</sup> the task force confirmed the Office of the Commissioners' assertion that government reforms would weaken Canada's linguistic duality.

Ultimately, these initiatives led to new commitments. In 2002, the **Treasury Board Secretariat** adopted a policy setting out mechanisms that were intended to ensure the sound management of alternate service delivery and respect for official languages. This policy, which was not widely known by the public, set out the principles to follow when changes were made to alternate service delivery and when the impact of these changes on official language communities were evaluated. Under this policy, departments were to do the following:

- undertake a detailed impact analysis on service to the public in the official language of choice, the language of work of federal employees and the development of official language minority communities;

<sup>13</sup> The study on the impact of government transformations is available on the Office of the Commissioners' Web Site at [www.officiallanguages.gc.ca/html/stu\\_etu\\_031998\\_e.php](http://www.officiallanguages.gc.ca/html/stu_etu_031998_e.php).

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Task Force on Government Transformations and Official Languages, *No Turning Back: Official Languages in the Face of Government Transformations* (Ottawa: Treasury Board Secretariat, January 1999), p. 11. Report prepared for the President of the Treasury Board and available on the Treasury Board Secretariat's Web Site at [www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/tb\\_a3/dwnld/ol\\_gov\\_e.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_a3/dwnld/ol_gov_e.pdf).

- obtain a commitment to enhance the development of the official language communities affected, consult those communities about their needs and interests and take concrete measures accordingly when a transfer or withdrawal of responsibilities to another level of government or the private sector is proposed;
- ensure that adequate redress mechanisms are in place, and make them known to the general public;
- establish monitoring mechanisms to evaluate the fulfillment of commitments related to official languages;
- take into account the language preferences of federal employees working in designated bilingual regions for the purposes of language of work when the service is transferred to another level of government or the private sector.

On April 1, 2007, the **Treasury Board Secretariat** abolished the 2002 policy; however, it retained the principles in Appendix E of *A Guide to Preparing Treasury Board Submissions*. This guide provides practical advice to departments and sets out the questions they should take into

#### RECOMMENDATION

The Commissioner recommends that the Prime Minister ensure the government fully respects its linguistic obligations and the vitality of official language communities during any large-scale reform, such as program reviews, transfers of responsibilities, or decisions to change the nature of, privatize or move a federal institution.

consideration to assess the impact of their decisions on official languages. However, by the time a department has reached the stage of a Treasury Board submission, it has already made the major decisions related to policy and program orientation. Furthermore, this guide does not have the same visibility or compulsory effect as a policy.

According to the Commissioner, it is therefore appropriate to ask what the fate of official languages is going to be. When major changes are planned, will the government remember the conclusions of *No Turning Back*? Will it remember the guiding principles for ensuring that official languages are respected when these are now in the appendix of a guide? Where do official languages fit into the decision-making process?

The Commissioner's message in this respect is as follows: if any lessons can be drawn from the recent past, the federal government would be ill advised to proceed with extensive reforms or introduce new administrative practices without fully taking into account its language obligations and the possible impact on official language communities: Moreover, is it necessary to reiterate Part VII's explicit wording in this regard?

Of course, the Commissioner is not questioning the government's power to make decisions and govern. However, as stated in the 1999 study *No Turning Back*, "if the government decides to fulfil its responsibilities in a different manner, the existing regime of language rights and support to official language minority communities must continue to be applied in its entirety."<sup>16</sup> Nearly 10 years later, the government must not ignore the lessons of the past and jeopardize all the progress made so far.



## LIMITING SPENDING POWER

The federal government should also keep the lessons of the past in mind regarding another wide-reaching reform project that it would like to carry out: limiting the federal government's spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction.

As with Senate reform, this issue has revived an old debate within the federation. Some provinces tend to perceive federal government spending power as an intrusion on their jurisdiction or a thinly-veiled way to unduly influence provincial or territorial programs by imposing national "standards." In the past, Quebec and Alberta have denounced any federal initiative that interferes with their jurisdiction. However, other provinces and territories welcome this practice because it means the federal government will contribute to the funding of certain social programs, by providing funds to the provincial or territorial government or directly to taxpayers.

The Commissioner wonders what impact this reform will have on the official languages program.

In the current context, the federal government cannot act alone to achieve the official languages objectives of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or federal legislation and regulations. The provinces also have important responsibilities, especially in their areas of exclusive jurisdiction, such as health and education. One of the primary responsibilities of the federal government is to work with the other levels of government to take coordinated action that produces the best results for the members of official language communities. While these kinds of partnerships are desirable, they must not impede the federal government's efforts to meet its official languages obligations.

In other words, reform of the spending power, if it is carried out, must not come at the expense of language rights. The federal government must provide for mechanisms that will allow it to continue playing a key role in the development of official language communities and the promotion of linguistic duality in Canada while respecting the jurisdiction of each level of government.

## PART 2:

### SHARED CITIZENSHIP, LINGUISTIC DUALITY AND THE EVOLVING REALITY OF CULTURAL DIVERSITY

As Canadians, we have always struggled with our identity and often defined ourselves based on how we are different from our neighbour to the south. One component of Canada's identity that clearly sets it apart is that it is a country composed of two language groups, which emerged from an accommodation that began early in its history. Indeed, since the very early days of our country's history, the two language communities have come together and built a relationship based on mutual respect. We learned how to make room for differences and dialogue.

**"Canadian approaches to diversity naturally reflect Canadian realities. The starting point is that Canada is one of the most multicultural countries in the world. Among OECD countries, it is virtually unique in the coexistence of three dimensions of difference: the historic divide between English- and French-speaking communities, which represents the central reality of Canadian political life; the presence across the country of indigenous peoples, many of whom assert traditional claims to self-governance; and large immigrant communities..."<sup>17</sup>**

Over time, the openness and spirit of accommodation that have grown out of the relationship between the two language communities have also opened the door to Canada's development as an inclusive and multicultural nation, with the arrival of successive waves of immigrants fleeing oppression or seeking opportunity and a fresh start in a democratic nation.

The values that underlie linguistic duality—acceptance, tolerance and openness to other cultures—have been instrumental in the peaceful evolution of the country and its attractiveness as a host country for immigration. As Michael Adams said recently:<sup>18</sup> "[...] the two-way street of reasonable accommodation is not so uncharted after all: it is already well-paved with laws, rules, norms, institutions and extremely powerful integrative economic, cultural and social forces [...] Canadians have been working on this street for a very long time."

The experiences many of us have had learning our second official language and discovering the culture of the other official language group allow us to understand and be more sensitive to the immigrant experience. Although the move to action and concrete measures has come late in the day, this ability to recognize and accommodate difference is having an impact now on how we address the needs, for example, of native peoples, who have been economically, culturally and territorially marginalized.

17 Keith Banting, Thomas J. Courchene and F. Leslie Seidle, eds., *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Montréal: Institute for Research on Public Policy, 2007), p. 648.

18 Michael Adams, "Symposium: Multiculturalism," *The Globe and Mail*, December 8, 2007, p. D31.

The Office of the Commissioner of Official Languages has been interested in the relationship between official languages and cultural diversity for a number of years. In her 2005–2006 annual report, the former Commissioner reflected at length on the future of the country and the contribution duality and diversity have made to the development and modernization of Canada. She considered how the obligation to promote linguistic duality and support official language communities should be viewed in an evolving context marked by the growing influence of cultural diversity. In addition, she issued a recommendation to the federal government, asking the Minister for Official Languages to undertake a dialogue with stakeholders in Canadian society to find ways to better integrate the values of duality and diversity into federal policies.

**In 2005-2006, the Commissioner recommended:**

“That the Minister for Official Languages initiate a dialogue with the various stakeholders in Canadian society to identify the measures to take in order to fully integrate the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity into the country’s governance models and derive the full benefits that flow from them.”

The government has not responded to the recommendation, but this issue is now more important than ever and must be addressed if we are to continue to nurture our linguistic duality as a cornerstone of our identity and unity. Framed more boldly, we need to be able to answer those who, rightly or wrongly, question the relevance of linguistic duality as a central facet of Canadian citizenship, identity and values in the current context of growing diversity. As the Commissioner is often asked, how can the existence of federal policies and expenditures on linguistic duality be justified when Toronto and Vancouver have 46% and 40% foreign-born populations respectively, and where more than 100 languages are spoken in homes across our largest city? Moreover, given that this country’s population growth is fuelled mainly by immigration and that immigrants overwhelmingly integrate into the English-speaking majority community, what measures can be taken to continue to support a strong Francophone presence across the country and ensure that both official language groups benefit equally from the arrival of immigrants?

What follows is a discussion about a vision for a country that is quickly evolving, a culturally diverse nation where the national dialogue takes place in two official languages that are rooted in our history, but should remain central to our future. The Commissioner hopes that the federal government will demonstrate a willingness to examine the relationships between existing policies and programs for linguistic duality and multiculturalism, so as to adapt each of them to the country’s evolving reality.



## AN HISTORICAL PERSPECTIVE

The reflection on the relationship between Canada's linguistic duality and cultural diversity is not new. The debate was already taking place in the 1960s, when the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism stated in its 1965 preliminary report that Canada was passing through the greatest crisis in its history, given the independence movement in Quebec and the hostility towards French in the rest of the country. In its recommendations, the Commission proposed a new partnership between English-speaking and French-speaking Canadians. In future, the Government of Canada would function more effectively in French and the predominantly English-speaking provinces would be encouraged to offer more public services in the minority language, where demand was sufficient. Also, more would be done to recognize the contribution and heritage of other cultural communities. What emerged in response to these recommendations was the *Official Languages Act* in 1969, a multiculturalism policy in 1971, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982 and the *Canadian Multiculturalism Act* in 1988.

"The recognition and accommodation of diversity have been central features of Canadian political history, and contemporary debates over multiculturalism are simply the continuation of an ongoing Canadian conversation. This tradition is grounded in historic commitments to French Canada and to the Aboriginal peoples, who both see themselves—and are increasingly seen by others—as distinct societies or 'nations' within the Canadian state. These accommodations framed the cultural context in which Canada responded to new forms of diversity resulting from immigration during the nineteenth and twentieth centuries."<sup>19</sup>

19 Keith Banting, Thomas J. Courchene and F. Leslie Seidle, eds., *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Montréal: Institute for Research on Public Policy, 2007), p. 649.

## TODAY'S REALITIES

Data from the 2006 census show the growing impact of immigration and the allophone population on Canada's linguistic landscape. The increase in the number of allophones continues to cause a decline in the proportion of both English and French mother-tongue speakers. A total of 20% of the population now has a language other than English or French as their mother tongue. Given Canada's increasing dependence on immigration for population growth, it is not surprising that the proportion of people who have one of the official languages as their mother tongue is declining.

What was often overlooked in the media reports on the census data is that Canada's diversity is still overwhelmingly expressed through our two official languages, and that immigrants adopt one of the two official languages as their language of use. In 2006, the vast majority of foreign-born Canadians (93.6%) reported that they could converse in English or French or both official languages. This was also the case for recent newcomers<sup>20</sup> to this country (90.7%). Furthermore, the use of one or both official languages naturally increases the longer immigrants live in Canada. Indeed, English and French clearly remain the languages that shape the national dialogue in this country,<sup>21</sup> and rates of bilingualism among Anglophones and allophones continue to rise, albeit rather slowly.<sup>22</sup>

**"...today we are a hugely pluralistic society, so instead of celebrating our differences, maybe it's time to think about what we have in common. And in looking for those commonalities, we have to turn to history, and in that, the story of French and English Canada coming together to create the democratic institutions and values upon which the prosperity and strength of this country rest."**

Rudyard Griffiths<sup>23</sup>

20 Population that arrived in Canada in the five years preceding the census.

21 A total of 98% of the population speaks at least one of Canada's official languages.

22 Between 2001 and 2006, the level of English-French bilingualism among anglophones grew from 9% to 9.4% and among allophones, from 11.8% to 12.1%.

23 Quoted in Sarah Hampson, "The Interview: Rudyard Griffiths: Closing a chapter in history," *The Globe and Mail*, February 18, 2008, p. L3.

## LOOKING TO THE FUTURE: THE FULL PARTICIPATION OF ALL CANADIANS IN THE NATIONAL DIALOGUE

During a speech in Québec City in June 2007, former U.S. President Bill Clinton explained that in every community there are three minimal conditions for success:

- (1) all members must be able to fully participate in the life of the community to the best of their abilities;
- (2) the responsibility for success must be shared by all; and
- (3) all members of the community must share a sense of belonging.<sup>24</sup>

Canada's complex and evolving identity requires strong leadership from the federal government to ensure that, in the future, Canadian identity continues to be inclusive and built around common values, the notion of full participation and equality of opportunity, and a strong sense of belonging.

**"Linguistic duality and the reality of Canada's diversity are two things that I think are essential to how we see ourselves as Canadians."**

The Right Honourable  
Adrienne Clarkson<sup>25</sup>

Canada's two official languages have shaped our past and should continue to play a central role in facilitating dialogue and contributing to cohesion in the future. When envisioning the emerging reality of an increasingly diverse, urban and multicultural nation, there are two key questions related to linguistic duality that must be examined:

- (1) How do we ensure that French-speaking communities benefit equitably from immigration so that they can continue to thrive and contribute to the national dialogue?
- (2) How do we ensure that linguistic duality continues to be shared by all Canadians as a common bond and one of the fundamental cornerstones on which the country and national unity is based?

24 Quoted in Patrice Ryan and Frédéric Bérard, "Les trois solitudes," in André Pratte, ed., *Reconquérir le Canada : un nouveau projet pour la nation québécoise* (Montréal: Éditions Voix parallèles, 2007), p. 141.

25 Speech given in October 2007 at the Discussion Forum on the Perspectives of Canadian of Diverse Backgrounds on Linguistic Duality organized by the Office of the Commissioner of the Official Languages.



## IMMIGRATION AND FRENCH-SPEAKING COMMUNITIES

Colin Robertson noted in a recent article<sup>26</sup> that our “Frenchness” remains integral to who we are as a country: it is pan-Canadian and not confined to Quebec. The challenge in a country increasingly dependent on immigration is ensuring that the French-speaking population can grow and benefit from the arrival of new immigrants in the same way the English-speaking population does. This is a challenge both for the Quebec government and for Francophone minority communities across the country.

Minority Francophones’ dependence on immigration to ensure demographic growth has its share of challenges. Outside Quebec, a miniscule proportion of immigrants already speak French when they arrive or adopt French as their language of use. As a result, immigration is a subtractive force for Francophones that decreases not only their demographic weight in the country as a whole, but also the vitality of French in the country. Immigration has the opposite effect on Anglophones, because the vast majority of immigrants join the English-speaking population.

This loss of vitality in the Canadian francophonie may accelerate if strong action is not taken to increase the number of immigrants who speak French and who are likely to integrate into official language communities. Fortunately, following the calls for action from the Francophone community and the Office of the Commissioner, **Citizenship and Immigration Canada** took this issue seriously and in 2002 launched a broad initiative to increase the number of Francophone immigrants and promote

the settlement and retention of these immigrants in Francophone minority communities. In 2006, the Citizenship and Immigration Canada-Francophone Minority Communities Steering Committee presented a new five-year plan that defines targets and strategies. By 2008, six years after the initiative was launched, many projects have been created at the national level and in all the provinces, even if it will be a few years before they produce meaningful results. The national projects launched in 2007 include the following:

- In November, a delegation of representatives from Francophone communities, provincial governments and employers participated in a recruitment and promotion tour titled *Destination Canada*, which travelled to Paris, Lyon, Brussels and Tunis.
- The theme of the annual conference of the Association canadienne pour l’éducation en langue française held in September was cultural diversity in schools. The Fédération nationale des conseils scolaires francophones adopted the same theme for its annual symposium. This symposium explored issues related to welcoming the numerous immigrants who choose the French-language school system.
- The Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada toured existing Francophone immigration networks to determine the needs and shortcomings related to welcoming newcomers. The information that was gathered was used to suggest corrective measures to the Citizenship and Immigration Canada Steering Committee.

26 Colin Robertson, “The True White North: Reflections on Being Canadian,” *Policy Options / Options politiques* 29, 2 (February 2008), p. 80.

Several projects have also been undertaken in some provinces and territories. The majority of provinces have been able to create infrastructure for welcoming newcomers or to strengthen the existing ones. The majority of the projects are based on a comprehensive strategy that aims to act in a coordinated manner on all fronts, including host-community promotion, settlement services, children's education, employer commitment and community awareness of cultural diversity. By working in this manner, the entire community is involved in integration efforts. The projects currently underway include the following:

- The Carrefour d'immigration rurale Évangéline has developed a guide for newcomers and a DVD to promote this region of Prince Edward Island. In October 2007, the Festival Acadiversité, whose theme was cultural diversity, was a great success.
- Thanks to the support provided by the provincial and federal governments, Ontario has three immigration networks: one for the southwest region, one for the eastern region and one for the northern region. These three networks are developing strategic plans that will be tailored to the needs of their respective communities. A one-stop service centre was created in London to offer settlement, employment and referral services under one roof. The Ontario office of **Citizenship and Immigration Canada** provides funding to the University of Ottawa to develop a three-year strategy for attracting and retaining Francophone immigrants to the province's official language communities.
- The Government of Alberta, in cooperation with the Association canadienne-française de l'Alberta, conducted extensive research to determine settlement needs. The results of this research will make it possible to implement concrete measures. In 2007, the Centre d'accueil et d'établissement d'Edmonton provided settlement services to over 350 Francophone immigrants. Accès-emploi launched a project to facilitate the adaptation and integration of young immigrants through links between their schools and their families.
- The Assemblée communautaire fransaskoise created a guide titled *Vivre en Saskatchewan – guide pour une intégration réussie*. They also organized an interdepartmental fair to raise awareness within provincial ministries of immigration issues. In September 2007, Premier Lorne Calvert hosted a large group of Francophone immigrants at the Legislative Building.
- In September 2007, the Government of British Columbia published a report containing a range of recommendations for improving French-language settlement services for implementation in 2008. The province also funded the hiring of three settlement workers for Francophone schools to help welcome newcomers.
- The Association franco-yukonnaise has created infrastructure to welcome both the many Canadians arriving from other provinces and immigrants. This community now has methods and structures that meet its needs.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Chapter I also mentions the example of Manitoba's Francophone community, which took measures to increase the number of Francophone immigrants to the province.

Despite this notable progress, recruitment has been modest so far.<sup>28</sup> In addition to federal government efforts, the provinces must also consult with Francophone communities on their needs, as stipulated in most federal-provincial-territorial agreements on immigration, and promote the selection of qualified Francophone candidates. Through their various programs, such as the provincial candidate selection programs, all levels of government can help encourage Francophone immigration. However, their promotion and selection mechanisms must better address community needs and strategies. Furthermore, the image of a bilingual Canada and of dynamic francophone communities must be reflected at every step of the immigration process.

Most infrastructure for welcoming newcomers in French is in the preliminary stage of development, while certain communities, such as the small town of Brooks, Alberta, are being flooded with newcomers, and schools are having trouble integrating all the new students due to lack of space and resources. Significant amounts will have to be invested in creating infrastructure that is capable of meeting this demand. Funding from **Citizenship and Immigration Canada** for immigration settlement must allow communities to continually improve these services.

**At a forum organized by the Office of the Commissioner in Toronto in October 2007 with representatives of ethnocultural communities, the Francophone participants identified the following issues related to the everyday interaction of linguistic duality and cultural diversity:**

- **French-language services:** The lack of availability of services in French is a major issue. In Ontario, government services to the public are not always available in French. Where French services do exist, they are too often of poor quality. Thus, many Canadians no longer ask for services in French, believing that they are not as good as services delivered in English.
- **Integration services:** French is almost non-existent in Toronto as an integration tool for newcomers. Francophones integrate into the English-speaking community, where services are more widely available and better distributed across the region.
- **Identification of Francophones:** The tendency to focus on official statistics and programs related to Francophones who speak French as their mother tongue excludes the many immigrants, particularly from French-speaking Africa, who do not have French as their mother tongue. They are considered allophones, which hinders their sense of belonging and visibility in Francophone communities.

28 In 1997, the proportion of immigrants who spoke only French was 3.8%, and in 2006 it was 5%. The proportion of immigrants who speak both English and French increased from 2.8% in 1997 to 9% in 2006. These data include immigrants who have settled in Quebec and can be found on the Citizenship and Immigration Canada's Web site at [www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/](http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/).



Moreover, the services that are offered must be tailored to the specific needs of newcomers. Some communities welcome more refugees (who have more specific needs than other immigrants) while others (for example, in the Yukon and Alberta) receive large numbers of Francophones, including young entrepreneurs and professionals from elsewhere in Canada, as well as immigrants.

In addition, the type of host community should be taken into consideration. Someone who moves to a small bilingual municipality in Manitoba will no doubt have a very different experience from a person who moves to Toronto, where the Francophone community is sizeable, but scattered. Newcomers to Toronto must be made aware as soon as they arrive that there is a Francophone community they can be part of. It is very likely that newcomers to Toronto have family or friends already living there (which can facilitate their integration), but the same is less likely if they decide to move to Evangeline, Prince Edward Island. These factors must be taken into consideration when planning services.

In terms of integration, the majority of communities have taken measures to prepare residents for cultural diversity, thereby enhancing the integration of newcomers. However, true integration takes a long time, and does not occur in the first six months after arrival. Obtaining employment, finding housing and enrolling the children in school are not enough for newcomers to feel integrated. They must also be able to enjoy all aspects of community life: sports, recreation, community associations, elder support, etc. Communities must recognize from the outset the potential contribution new citizens

can make and do everything necessary to ensure they participate in community projects and activities. Francophone minority communities, who have often had to defend their language rights, have set up strong institutions and organizations and have given them the mandate to protect and promote their language and culture. Over the years, these institutions have endeavoured to support the traditions and values that have helped define the community and give it a solid foundation. The true and deep integration of Francophone immigrants into the communities may require the communities and governments to take the time to reflect on these values and on a definition of "Francophone" citizenship. Wanting to live in French, expressing an attachment to French language and culture or using French during social interactions should be enough to determine a person's belonging to the Canadian Francophonie.

The next few years will be crucial for Francophone immigration. While provinces and municipalities have an important role to play in terms of settlement infrastructure (because many of the projects described receive provincial or municipal funding), the fact remains that these initiatives were made possible through federal government leadership. The Action Plan 2003–2008 gave communities an indication they needed to mobilize and organize. It is now time to give them another indication to enable them to stay on the right path. The time has come to take targeted, ongoing and significant action so that the French presence continues to be felt in the Canada of tomorrow.

## MULTIPLE IDENTITIES AND A SHARED NATIONAL DIALOGUE IN OUR TWO OFFICIAL LANGUAGES

In addition to the demographic challenges of supporting a strong French presence across the country, the second issue that Canadians face as we look to the future is to ensure that, despite our origin, we can all share and participate in linguistic duality and recognize it as one of the fundamental cornerstones and common values on which our country is based. In a recent report on cultural diversity in Canada, the federal government's Policy Research Initiative framed the question more broadly, asking how to foster diversity without divisiveness or shared or inclusive citizenship in a multicultural society.<sup>29</sup> How can Canada's official languages contribute to the notion of shared citizenship in the future?

Canadians today have multiple affiliations: unilingual, bilingual or multilingual, we often come from other countries, to which we remain linked through our families, friends and traditions. At the same time, we embrace a collective Canadian identity and common values. Despite our differences and our multiple identities, Canada's official languages help to bring us together and allow us to carry on a national dialogue. Indeed, the very basis of Canada's national unity and *raison d'être* continues to be founded on an understanding between English Canada and French Canada. The richness of this compact is reflected in our laws, political institutions and constitutional framework.

### Discussion Forum on the Perspectives of Canadians of Diverse Backgrounds on Linguistic Duality

In October 2007, the Office of the Commissioner of Official Languages held a forum in Toronto during which participants, who were representatives of ethnocultural communities, discussed their relationship with Canada's official languages.

The participants expressed a desire to contribute to Canadian society in a variety of ways and to be part of the national dialogue. They also recognized that linguistic duality is part of what binds Canadians together and that it favours multiculturalism.

While not all participants were able to speak both official languages, they all wanted to have more opportunities to learn the other official language. According to the participants, in addition to contributing to the economic integration of immigrants, speaking both official languages leads to a better understanding of the country, its history and its culture, and it supports national unity. Undoubtedly, there is a will and eagerness for dialogue and an understanding of linguistic duality as a fundamental Canadian value. Many participants insisted on the importance of finding more ways to put the various communities in contact, both at the local and the national level.

<sup>29</sup> Jean Lock Kunz and Stuart Sykes, *From Mosaic to Harmony: Multicultural Canada in the 21<sup>st</sup> Century* (2007), p. 3. Results of regional roundtables conducted by the Policy Research Initiative.

Canada's bilingualism and multiculturalism policies are a vision and a framework for dialogue within an inclusive society. Both are based on human rights, equality of opportunity, full participation and the value of respect.

**Citizenship judge Shinder S. Purewal was born in India and came to Canada in 1979. Today he presides over bilingual citizenship ceremonies in Surrey, British Columbia, for new Canadians. Judge Purewal includes the French version of the oath and a few words in French in his ceremonies, he says, "to underline the fact that this country's basic framework is based on the foundations of two languages—English and French." For him, "linguistic duality is an important institutional framework for all Canadians to build and sustain a common bond with each other—from coast to coast to coast. In fact, the English and French languages are the vehicles of advancement for any immigrants to this country."**

Robert Rothon<sup>30</sup>

The notion of respect goes beyond tolerance; it implies the desire to enter into a mutually beneficial relationship, to take advantage of differences and to learn from the other in order to improve. For this to happen, of course, the possibility of having a dialogue must exist. On the national scene, this dialogue takes place in English and French. This is for historic reasons, but also because enough of the national leaders from all walks of life understand these two languages. The availability of national media in both languages, in every region of the country, allows citizens to have access to news and culture from both linguistic groups. Having two Canadian languages does nothing to diminish the importance of the many other languages spoken in Canada. Some native languages, Inuktitut in particular, are the languages of public administration in northern Canada and their use must be reinforced across the country. Other languages, such as Cantonese, Italian, Hindi and Punjabi, are spoken in many homes and neighbourhoods, and some public services are offered in these languages. Nevertheless, English and French remain the essential languages of communication and the basis for national dialogue and understanding in the country.

30 Robert Rothon, "Becoming Canadian," *Beyond Words* (Winter 2008). Newsletter published by the Office of the Commissioner of Official Languages at [www.officiallanguages.gc.ca/newsletter](http://www.officiallanguages.gc.ca/newsletter).



## ACTIONS FOR MOVING FORWARD

Canada's policies on linguistic duality and multiculturalism clearly enrich our identity and contribute to social cohesion. They allow for a better understanding of Canada and its history and they support national unity. However, in practice, considerable hurdles still must be overcome, not least of which is the disconnect between the aspirations for linguistic duality as expressed by our laws and political discourse, and the reality, which shows linguistic duality is absent from day-to-day life in many parts of the country.

Linguistic duality is often portrayed as a policy that is only for official language communities, a policy that does not speak to all Canadians. Thus there is a need to better communicate the values and history behind linguistic duality so that all Canadians understand and feel included in this vision. Greater efforts must be made to promote linguistic duality to Canadians, particularly to new and potential immigrants. The relevance of English and French for all Canadians must be explained, as must be the importance of these two languages as a key feature of Canada's history and as an integral part of citizenship. Such efforts would go a long way to ensuring that Canadians of diverse origins living in cities such as Toronto and Vancouver understand why linguistic duality is important. These efforts would also reinforce a shared sense of national belonging that transcends a local or regional reality.

Many young Canadians are more bilingual, more open to cultural diversity and are more in contact with other cultures than previous generations. They define their Canadian identity in the global context,<sup>31</sup> and this identity increasingly includes an ability to speak both official languages and a

desire to understand both language communities. Approaches to both linguistic duality and multiculturalism must reflect this evolving vision so they resonate with and remain relevant to this generation.

**"Some Canadians speak only English and others only French, but as an immigrant, I think I've made a good choice in deciding to learn both of Canada's official languages. It is my way of contributing to Canada."**

Lorena Ortega, participant at the forum organized by the Office of the Commissioner on linguistic duality and cultural diversity in Toronto in October 2007.

For immigrants, and indeed for all Canadians, languages are vehicles for advancement. More opportunities should be provided for all Canadians, whatever their background or country of origin, so they can learn their second official language and take part in a dialogue with the other language community. Governments and the education system have a role to play in reinforcing second-language programs in school curricula, improving proficiency levels and promoting exchanges. Post-secondary institutions must also recognize their role in preparing graduates for a Canadian and international job market in which bilingualism and multilingualism are important skills in an interconnected world. Many other countries, including Great Britain, have already come to realize the importance of investing in language skills as a way to improve productivity and competitiveness.<sup>32</sup>

31 Jean Lock Kunz and Stuart Sykes, *From Mosaic to Harmony: Multicultural Canada in the 21<sup>st</sup> Century*, 2007, p 13. Results of regional roundtables conducted by the Policy Research Initiative.

32 Nuffield Languages Inquiry, 2000. See [http://languages.nuffieldfoundation.org/filelibrary/pdf/languages\\_finalreport.pdf](http://languages.nuffieldfoundation.org/filelibrary/pdf/languages_finalreport.pdf).

## THE GOVERNMENT'S ROLE

All Canadians should be able to participate in and fully contribute to society. To do so, we must have the necessary tools at our disposal, and government policies must be adapted to the changing reality of society. The interplay between linguistic duality and cultural diversity creates challenges and opportunities for the future that must be addressed today. This includes the need for a broader dialogue about how linguistic duality and cultural diversity contribute to an inclusive vision of Canadian identity and citizenship, one that can be embraced and shared by all. It also requires an openness to adapting policies on linguistic duality and multiculturalism in order to meet these challenges.

As we move forward, the federal government has an obligation to lead. It must provide leadership to ensure that linguistic duality and cultural diversity remain the foundations for shared citizenship and an inclusive society. It is urgent to communicate this vision if we wish to ensure two thriving language communities in the years to come and a national dialogue that respects the contributions of all, in both official languages.

If we are unable to respond to this issue, as the outgoing executive director of the Dominion Institute, Rudyard Griffiths, recently stated, “we stand to lose something that will affect all of us: the ability to imagine what it means to belong to a nation that is greater than the sum of its parts.”<sup>33</sup>

In 2005, the former Commissioner recommended that the Minister for Official Languages initiate a dialogue with Canadians to fully integrate linguistic duality and cultural diversity into contemporary Canada. This recommendation was based on a vision of shared citizenship that allows for full participation by all, the existence of Canada's two shared languages and shared values. For the current Commissioner, this recommendation is more relevant than ever.

33 Rudyard Griffiths, “Blame Ottawa: The country's two solitudes are more solitary by the day,” *The Globe and Mail*, February 18, 2008, p. A15.

## CONCLUSION

This chapter discussed the relevance of the official languages program in the context of globalization, the reform of parliamentary institutions and other major influences.

It began with an outline of some proposals for the reform of the Canadian federation, specifically the Senate, federal spending power, and other government transformations. The Commissioner notes that the desire to renew the Canadian federation is legitimate, but it may have assimilating tendencies, and services may suffer if the needs of official language communities are not taken into consideration. The federal government must therefore demonstrate judgment and more awareness of its responsibilities towards Canada's linguistic duality as it commits to reform projects.

This chapter then reflected on the interaction between linguistic duality and cultural diversity as a follow up to previous reports. Canadian reality is marked by the growing influence of the allophone population. Even if the majority of this population, which continues to increase, can speak one of the official languages, the Canadian identity is still going through a period of change. The Commissioner is therefore asking decision-makers to review how linguistic duality and cultural diversity can contribute to an inclusive vision of identity and citizenship in the Canada of tomorrow to allow for full participation by all. The Commissioner urges the federal government to fulfill its rightful leadership role in this respect.





## **CHAPTER III**

### **PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY AND COMMUNITY DEVELOPMENT**

## CHAPTER III:

### PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY AND COMMUNITY DEVELOPMENT

*"LEADERSHIP IS THE ART OF MOBILIZING OTHERS TO  
WANT TO STRUGGLE FOR SHARED ASPIRATIONS."*

JAMES KOUZES AND BARRY POSNER

The Parliament of Canada showed solid judgment in 1969 when it adopted the first *Official Languages Act* which provided linguistic duality with a solid legal basis.

This act subsequently led to a long series of changes that allowed Canada to achieve greater equality with respect to its official languages. The amendment to the Act made in November 2005 clarified the Government's obligations regarding Canadians' language rights. Today, federal institutions must take positive measures to promote linguistic duality and support the development of official language communities.

Linguistic duality, however, is more than a matter of rights. It is a source of wealth for all of Canada, not only because it contributes to diversity, but also because of the economic and social benefits it brings with it, both individually and collectively. Official languages are an essential component of Canada's identity and history and are apparent in many dimensions of Canadian life, be it trade, cultural industries, diplomatic relations, the media or the dialogue between members of the two language communities.

In its report *Languages: The Next Generation*,<sup>1</sup> the Nuffield Foundation noted in 2000 that knowledge of other languages should be considered a key skill alongside literacy and numeracy, given its direct contribution to competitiveness, intercultural tolerance and social cohesion.

#### English is not enough

"We are fortunate to speak a global language but, in a smart and competitive world, exclusive reliance on English leaves the UK vulnerable and dependent on the linguistic competence and the goodwill of others."<sup>2</sup>

Canada can find inspiration in this message of openness. Promoting English and French in Canadian society is a way of increasing human capital and knowledge, which are invaluable assets in the new economy.

1 The Nuffield Foundation, *Languages: The Next Generation* (London, 2000).

2 *Ibid.*

Canada's dual linguistic heritage means it has a head start at the international level; however, it must learn how to take full advantage of this asset. Does Canada do enough to promote official languages and foster the development of official language communities. Is it doing enough to provide young people with the opportunity to move from one linguistic universe to the other through the use of the two languages in their family setting, at school or in their neighbourhood?

Official language communities are part of the Canadian experience and are one of Canada's most valuable assets. Their history, however, has been somewhat rocky, marked by its share of ups and downs. In many cases, the willingness of individuals to live in an official language community has not, on its own, been sufficient to ensure the development of the community. It has taken collective will, government support and even intervention by the courts for official language communities to flourish in their language and fully contribute to Canadian society. Progress has definitely been made in this respect, but there is still work to be done.

This chapter addresses the many issues associated with the promotion of linguistic duality and the vitality of official language communities.



## PART 1:

### THE PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY

There are a number of ways to promote linguistic duality. To begin with, the federal government, together with the provinces and territories, supports second-language learning across the country. Programs for learning a second-language are a tangible way of promoting linguistic duality, since they help foster dialogue, understanding and respect between the two language groups, as well as enabling Canadians to fully participate in Canadian society. They also help expand the pool of future bilingual employees in both the public and private sectors.

The federal government must also take measures to ensure that Canada's image abroad reflects the country's linguistic duality. It is common knowledge that Canada is often a model for language rights. Many countries look to Canada when developing language policies that show greater respect for national cultures and languages. However, to legitimately exercise this role, Canada must show exemplary leadership in terms of promoting the country's linguistic duality.

#### SECOND-LANGUAGE LEARNING

Approximately two million young Canadians learn French as a second-language through various programs: core French, intensive French or immersion. Another million young Quebecers are learning English as a second language at the primary and secondary levels. This variety of programs is a major achievement that gives Canadians the opportunity to learn the two official languages and it opens the door to the possibility of learning other languages.

Second-language learning is supported in part by **Canadian Heritage's** Official Languages in Education Program<sup>3</sup>. Launched in 1970, this program is based on a cooperation agreement between the federal government and the provinces and territories. The federal government and the provinces and territories also sign bilateral agreements that describe the projects that have been undertaken and the expected outcome of investments. In addition to the funding normally granted under this program, the federal government allocated additional funds for education in the Action Plan 2003–2008. The objective stated in the Action Plan 2003–2008 is to double the proportion of young people between the ages of 15 and 19 who can speak both official languages, increasing the proportion from 24% in 2001 to 50% in 2013.

Generally speaking, federal funding for the provinces and territories must be used to improve education programs, increase the number of qualified teachers, encourage student exchanges and support research. Yet the manner in which school systems implement second-language learning programs varies considerably from one province or territory to another. This lack of consistency creates certain risks and challenges in terms of achieving the objectives set forth in the Action Plan 2003–2008 that pertain to the bilingualism of young graduates. As a result, the Commissioner encourages all those involved in second-language learning to mobilize and consult each other to address these challenges.

3 For a detailed study of the origin of the Program, see Matthew Hayday, *Bilingual Today, United Tomorrow: Official languages in Education and Canadian Federalism* (Montréal: McGill-Queen's University Press, 2005).

## The continuity of instruction

The Commissioner is particularly concerned about the interruption of second-language learning. Although governments invest in second-language learning programs, this type of learning is not mandatory throughout the country, nor within the school system as a whole. Currently, roughly only half of students in English-language schools are learning French as a second-language.

Despite the ambitious objective of doubling the number of bilingual young Canadians by 2013, data from the 2006 census reveals a worrying trend: over the past 10 years, bilingualism has lost ground among young Anglophones 15 to 19 years of age outside Quebec. After falling from 16.3% in 1996 to 14.7% in 2001, the level of bilingualism dropped even further, reaching only 13% in 2006. This trend is in sharp contrast to the constantly rising level of bilingualism among young Anglophones in Quebec.

That being said, many regions are still seeing a significant demand for certain second-language learning programs. For example, in 2005–2006, enrolment in French immersion programs increased 5.6% in British Columbia and 5.1% in Ontario.<sup>4</sup> However, these provinces, and others as well, have seen a decrease in enrolment in core French programs.

Also, many secondary school students abandon second-language courses in order to take courses in other fields that they feel will be more useful when they continue their education at a higher level. The number of students in Ontario who abandon French-as-a-second-language courses, and core French courses in particular, is worrying. On April 1, 2008, the province's Ministry of Education announced an organizational realignment. The goal of this important change is to improve the support mechanisms and delivery of French-as-a-second-language programs in primary and secondary schools.

Elsewhere in the country, the Commissioner notes that there are very few incentives to encourage young people to continue taking French-as-a-second-language programs. Data from the most recent census confirms that the level of bilingualism among young people starts falling after the age of 19, in other words, after they graduate from secondary school.<sup>5</sup>

4 For more information on this subject, see the Web site of Canadian Parents for French at [www.cpf.ca/english/Resources/Reports%20Index.htm](http://www.cpf.ca/english/Resources/Reports%20Index.htm).

5 According to data from the 2006 census, the proportion of bilingual Anglophones outside Quebec between the ages of 25 and 29 is approximately 12%, whereas 10 years earlier, in the 1996 census, 16% of these people, then aged between 15 and 19, reported being bilingual.

The Commissioner invites the provinces and territories to step up their efforts to ensure greater continuity in second-language instruction, from kindergarten until the students enter the labour market. Programs must be strengthened so that they produce positive results and support student retention. Of course, the quality of second-language courses and programs and the strengthening of these programs through opportunities for social interaction, cultural activities and exchanges are key factors for attracting and retaining young students.

The Commissioner has therefore undertaken a study on second-language learning opportunities in Canadian universities. Interest in this issue is partially a result of the high number of graduates of immersion programs and other French-as-a-second-language learning programs who are currently studying or about to begin studying at the post-secondary level. The new socio-economic situation brought about by globalization and the skills required for the knowledge economy, including language skills and openness towards other cultures, must also be taken into account. In addition, within the framework of public service renewal, the Government of Canada needs a pool of bilingual recruits.

It is one of the reasons that the Commissioner is concerned about the recommendations made by the commission charged with reviewing French-as-a-second-language programs and activities in New Brunswick<sup>6</sup> and the decision of the province's Minister of Education to end early immersion programs. A very large majority of experts still agree that immersion, and early immersion in particular, is the best way to learn a second-language. For example, in its action plan *Promoting language learning and linguistic diversity 2004–2006*, the European Commission writes that early language learning may result in greater knowledge and skills in terms of speaking, reading, writing and understanding. Learning a language at an early age also makes it easier to learn languages later in life. The Commissioner is, however, pleased that the Minister of Education has maintained the goal of having at least 70% of secondary school graduates who can function effectively in their second official language. This provincial target is significantly higher than the federal government's target, which is 50%.

According to the most recent report by Canadian Parents for French on French-as-a-second-language instruction in the country in 2006, 1.5 million primary and secondary students, or 39% of eligible students, are enrolled in core French programs. In addition, 390,000 students, or 8% of eligible students, are enrolled in French immersion programs.

6 See the New Brunswick Department of Education's Web site at [www.gnb.ca/0000/eng-cu-e.asp](http://www.gnb.ca/0000/eng-cu-e.asp).



## Demand and access

Many young people learn their second-language in core French and French immersion programs. Yet, even more young people would do so if more resources and learning opportunities were available. In some areas, parents do not currently have access to French-as-a-second-language programs for their children. In 2007, the Canadian Council on Learning conducted a survey<sup>7</sup> of Canadians' attitudes about learning. According to the survey, although 24% of parents have enrolled their children in immersion programs, 25% of parents would have liked to have done so, but were unable to because no spots were available. In other cases, French-as-a-second-language programs are having difficulty surviving because of budget cuts.

Some language learning initiatives are successful. For example, the initiative of the Newfoundland and Labrador Centre for Distance Learning and Innovation is very popular in areas where there are teacher shortages or not enough students to fill classes. The Centre provides access to a comprehensive French program for all students in the province. This year, 103 schools and 1,300 students are participating in various programs. This online education model is interactive and takes advantage of new technologies. Students in these programs write the same provincial tests as the students who take these courses in schools.

## Human resources

Throughout the country, those responsible for second-language learning programs face important challenges related to human resources. According to a study titled *Teaching French as a Second-Language in Canada: Teachers' Perspectives*,<sup>8</sup> teachers who teach French-as-a-

second-language are concerned about the lack of financial and educational resources available to them. They also report problems related to supplementary resources available to them (such as computers, classrooms, specialized consultants to help students with special needs), support they receive from various groups (school administrations, guidance counsellors, parents and colleagues), teaching conditions and professional development opportunities. Moreover, the study states that 40% of French-as-a-second-language teachers have considered leaving their profession.

The study suggests a number of avenues for research and action to improve teachers' working conditions. More focus should, without a doubt, be placed on preparatory training for teaching staff, professional development, access to relevant resources and the need to raise the profile of French as a second-language in schools.

Given the shortage of qualified second-language teachers, the Commissioner is urging governments to improve training and professional development programs for these teachers. He also hopes to see the barriers between the provinces broken down to encourage mobility and the sharing of knowledge and skills in French as a second-language.

## Learning through culture

Second-language learning should also take place outside the classroom. The Commissioner strongly encourages initiatives in this regard, such as cultural exchanges. These exchanges significantly increase self-confidence and motivation among young people to continue learning their second-language. Research shows that school exchanges of two weeks in length are enough to see results. In addition to improving language skills, these exchanges favour intercultural understanding and social cohesion.

7 Canadian Council on Learning, *2007 Survey of Canadian Attitudes toward Learning: Results for elementary and secondary school learning*, p. 8.

8 This research report presents the results of a national survey of the difficulties faced by French-as-a-second-language teachers. The survey was conducted jointly by the Canadian Association of Second Language Teachers, the Canadian Teachers' Federation and the Canadian Association of Immersion Teachers with financial assistance from Canadian Heritage. In total, 1,305 French-as-a-second-language teachers participated in the survey, which was based on a representative sample of all the provinces and territories.

The Commissioner also encourages families to watch television and read newspapers in their second-language and participate in events organized by official language communities.

As part of the Rendez-vous de la Francophonie that took place from March 7 to 23, 2008, a theatre company performed a play in Canadian middle schools. Directed by France Levasseur-Ouimet from the University of Alberta's Campus Saint-Jean, the play called *Prends mes yeux, tu vas voir* was performed in approximately 50 schools throughout the country. If a French school wanted to host a performance of the play, it had to invite a class from an immersion school in the area. This practice proved to be an excellent cultural learning opportunity and a good way of encouraging closer interaction between the majority community and official language communities.

### Program evaluation

In terms of second-language learning, there is good cause for ensuring more transparency and accountability. According to the Commissioner, it is imperative that governments develop standard methods and tools to evaluate the results of various second-language learning programs that are partly funded by the federal government. As well, the Commissioner is optimistic about the work of the Council of Ministers of Education, Canada, which is considering the possibility of establishing a common national framework to provide a common understanding of functional proficiency in the second-language and to allow students and teachers to track progress in language performance.

### Research

In January 2008, **Canadian Heritage** hosted a symposium on official languages research issues. A number of issues were raised which related to research on second-language instruction. Little focused research has been carried out in this area, and the results of the studies that are published are not explained clearly enough or disseminated to those who might be interested in them. Yet research is a necessary tool of choice for evaluating and strengthening second-language learning programs.

To achieve the objectives set forth in the Action Plan 2003–2008, governments, school boards and everyone else involved in this area must work even harder to overcome existing obstacles and take advantage of all possible opportunities.

### English-as-a-second-language instruction in Quebec

English-as-a-second-language instruction in Quebec is facing some of the same challenges as French-as-a-second-language instruction. While it is encouraging to see that English courses are now mandatory from the beginning of primary school, teaching methods are not uniform across all schools in the province. While the provincial curriculum suggests the number of hours that should be dedicated to teaching English as a second-language, schools are free to set their own standards.

Governments must address the many challenges related to learning a second-language in Canada. The Commissioner strongly believes that this issue must be given all the attention that it deserves if the goal of doubling the number of bilingual graduates is to be truly met.

## LINGUISTIC DUALITY IN CANADA'S INTERNATIONAL RELATIONS

The Commissioner is highly interested in the contribution of our linguistic duality to Canada's international relations. After all, linguistic duality, as a fundamental component of Canadian identity, is a reflection of domestic reality and a national symbol. It is part of the Canadian brand and one of the traits that makes Canada stand out on the world stage. Linguistic duality must therefore be firmly rooted in the government's international policy objectives.

In 2004, the former Commissioner at the time published a study entitled *Doorway to the World: Linguistic Duality in Canada's International Relations*. In November 2007, the current Commissioner followed up on this study to determine to what extent the recommendations made in the 2004 study had been implemented by the three main institutions in question:

**Foreign Affairs and International Trade Canada, Canadian Heritage** and the **Privy Council Office**.

Overall, the Commissioner noted unequal progress. Although there were improvements in some areas, the follow-up report identified some weaknesses and timid leadership in the coordination and orientation of policies and programs. The Commissioner hopes a more comprehensive and integrated approach to the management of official languages programs will be adopted in order to better promote Canada's linguistic duality abroad.

The Commissioner believes that **Foreign Affairs and International Trade Canada** has a particularly important role to play in this respect. The Department must adopt a comprehensive official languages strategy and must also ensure a better harmonization of its policies and programs so it can more adequately fulfill all of its language obligations.

The Commissioner expressed his disappointment and concern with the decision made by this Department to reduce the funding for the Public Diplomacy Program and cancel the Francophonie Promotion Fund. The purpose of the Fund was to highlight Canada's linguistic duality by supporting Francophone interests and by placing a certain amount of emphasis on building bridges within Canada's Francophone community. The Fund helped the Department promote linguistic duality in its international relations. According to the Commissioner, the decision to cancel the Fund contradicts the goal of fully integrating all the Department's language obligations, including the duty to take positive measures to promote linguistic duality. In his study, the Commissioner recommended that the Department assess the impact of this decision.



Moreover, the follow-up study noted that the **Privy Council Office** does not apply the same language standards for ambassadors and heads of missions appointed by the Governor-in-Council as **Foreign Affairs and International Trade Canada** does. The Commissioner observed that nothing has changed, since the **Privy Council Office** continues to appoint unilingual ambassadors by Order-in-Council, despite the 2004 recommendation. In the Commissioner's opinion, linguistic duality can only be conveyed in a meaningful manner by heads of mission who have an appropriate level of knowledge of both official languages.<sup>9</sup>

When the follow-up report was being prepared, meetings with representatives from **Foreign Affairs and International Trade Canada** and **Canadian Heritage** revealed the lack of communication between the two institutions on matters related to the promotion of linguistic duality abroad. This lack of cooperation concerns the Commissioner, since these two departments share significant responsibilities in areas such as cultural diversity, international trade and the Francophonie. The Commissioner cannot emphasize enough the importance of formalizing their cooperation on these matters. He expects a more integrated and comprehensive management of official languages in Canada's international relations.

## STUDY ON BILINGUALISM AT THE 2010 OLYMPIC GAMES

Vancouver and Whistler, British Columbia, will be hosting the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games. This event will be a golden opportunity for the federal government to showcase Canada's linguistic duality and cultural diversity worldwide.

The linguistic aspects of the Games have been the subject of discussion within the government for a number of years now. During the first session of the 39th Parliament, the Standing Senate Committee on Official Languages studied how the organizers of the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games are taking official languages into consideration.

In November 2006, the Commissioner appeared before the Committee to give his opinion on the question of the broadcasting of the Games in English and French across Canada and on the role of official languages in the organization and planning of the event. He expressed concern

9 Office of the Commissioner of Official Languages, *Doorway to the World: Linguistic Duality in Canada's International Relations* (Ottawa, 2004), p. 43.

about the possibility that the Games might not be broadcast equally across the country. He reminded Committee members that while CTV, the English-language broadcaster of the Games, TQS and RDS do not broadcast live in French across Canada. The Commissioner pointed out that Francophones in British Columbia who are not digital cable or satellite subscribers will not be able to watch the Games in their language of choice.

The Senate Committee made 10 recommendations to the federal government, the Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games and **Canadian Heritage**. The recommendations concerned the broadcasting of the Games, the representation of the Canadian francophonie within the organization and during the Games, including during the programs for cultural celebrations, the clarification of the roles of the different partners and signage on main roads.

On August 13, 2007, the federal government responded directly to the Senate Committee. It stated that it “believes that the measures taken up to this point by the different partners to implement the commitments and requirements of the *Olympic Charter* and the *Official Languages Act* at every stage of the 2010 Winter Games [...] are quite promising.”<sup>10</sup> The government also acknowledged that numerous challenges still needed to be addressed, especially the broadcasting of the Games across Canada. However, it feels that “incomplete OTA [over-the-air] coverage does not constitute an equitable access issue and that the existing legislative framework does not necessarily require free

universal access to broadcasting signals.”<sup>11</sup> The Commissioner continues to monitor the situation closely. He firmly believes that all Canadians must have equal access to the coverage of the Games.

As a result, the Commissioner has decided to conduct his own study on the preparations being made by the Organizing Committee of the Games. The purpose of the study is to examine how the Organizing Committee plans its activities so it can respect Canada's official languages obligations. More specifically, the study focuses on four areas: the participation of Francophone groups, means of communication, event commentary and sports commentary. It also defines best practices for fulfilling the requirements under the Act, identifies the main obstacles to achieving the objectives and makes recommendations to overcome these obstacles, if necessary.

The Office of the Commissioner hopes that this study will allow it to share its expertise on official languages and work with the main parties involved: the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games Federal Secretariat, the Organizing Committee of the Games and the Francophone communities.

To date, the Commissioner has had excellent cooperation from the Vancouver Organizing Committee and remains optimistic that the event will adequately reflect Canada's reality in terms of services to the public and athletes and cultural activities. He hopes his recommendations will help organizers ensure Canada's linguistic duality shines on the world stage.

10 Canada, *Government Response to the Fifth Report of the Standing Senate Committee on Official Languages entitled Reflecting Canada's Linguistic Duality at the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games: A Golden Opportunity* (Ottawa, August 2007), p. 4.

11 *Ibid.*, p. 13.

## PART 2:

# THE DEVELOPMENT OF OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

“Community development” suggests a transition from a given situation to a better one, one with an enhanced vitality. This vitality is multi-dimensional and expresses itself in numerous areas of human activity, such as the economy, early childhood, health, the arts and culture, and post-secondary education. Official language communities often mobilize to demand public services in their language or to establish institutions, because they want to create public spaces where individual and collective identities can express themselves and flourish.

Numerous determining factors must be identified in order to have an impact on community vitality. To understand the complexity of community reality, research must be carried out that focuses on various areas or facets of life in official language minority communities, and the findings must be interpreted. This past year was especially productive in this respect.

## 2006 CENSUS

### The demographic weight of Anglophones and Francophones

Data from the 2006 census<sup>12</sup> revealed that Canada is undergoing a profound transformation. A total of 18,056,000 Canadians now have English as their mother tongue (Anglophones) and 6,892,000 have French as their mother tongue (Francophones), up 3.0% and 1.6% respectively from 2001. It is also important to

note that, despite a small increase in absolute numbers, the demographic weight of Anglophones and Francophones in the Canadian population has decreased slightly. Although Anglophones are still the majority, their demographic weight dropped from 59.1% to 57.8% between 2001 and 2006, whereas the Francophone population remained relatively stable, falling slightly from 22.9% to 22.1% during the same period. The rest of Canada's population is allophone, in other words, consisting of people whose mother tongue is neither English nor French.

### The allophone immigrant population

Fluctuations in the demographic weight of official language communities are due to the rapid growth of the allophone immigrant population since the mid-1980s. Currently, 20% of Canadians (or 6,293,000 people) have neither English nor French as their mother tongue, an increase of 7% since 1986. Similarly, of the 1.1 million immigrants who entered Canada in the last five years, 81% are allophones.

Some people are concerned about the fact that the demographic weight of Anglophones and Francophones is decreasing in the population. Yet, this phenomenon is not exclusive to Canada. All countries that welcome immigrants have to deal not only with greater linguistic diversity, but also with cultural and religious pluralism. This situation is becoming more and more widespread around the world, and this increasingly complex

<sup>12</sup> Statistics Canada, *The Evolving Linguistic Portrait, 2006 Census*, Statistics Canada Catalogue no. 97-555-XIE (Ottawa, 2007), [www12.statcan.ca/english/census06/analysis/language/index.cfm](http://www12.statcan.ca/english/census06/analysis/language/index.cfm).



linguistic portrait requires greater attention to the use of official languages in the public and private spheres. Immigrants have much to contribute to Canadian society and official language communities. Governments must therefore put the necessary structures in place to facilitate their integration into these communities. Allophones use one (or both) of Canada's official languages in public, and 46% of them speak English or French most of the time at home. This figure jumps to 68% when those who regularly use one of the two official languages are taken into account. As the data show, Canada's official languages are compatible with diversity, and enable Canadians to forge closer ties with one another.

## Bilingualism

The census data raise concerns about the demographic weight of Anglophones and Francophones over the last half-century, but also reveal some achievements, such as the increase in bilingualism. The proportion of Canadians who say they can carry on a conversation in English and French increased during the same period. Between 1951 and 2006, the number of bilingual Canadians increased from 1.7 million, or 12% of the population, to 5.5 million, or 17.4% of the population.

More specifically, between 2001 and 2006, the bilingualism rate increased from 9% to 9.4% among Anglophones, and from 11.8% to 12.1% among allophones. Nevertheless, Quebec is still home to the largest number of bilingual Anglophones, with 68.9% in 2006, compared

with 66.1% in 2001. According to the Commissioner, these figures are evidence of this community's willingness to continue participating fully in Quebec society. However, if Quebec is excluded, only 7.4% of Anglophones say they are able to carry on a conversation in both official languages.

## Official language communities

In Canada, close to seven million people have French as their mother tongue, including approximately 975,000 who live outside Quebec (5,000 fewer than in 2001). Francophones who live outside Quebec currently account for 4.1% of Canada's population. In terms of Quebec's Anglophone population, it is interesting to note that it is rising for the first time since 1950. A total of 607,000 people in Quebec have English as their mother tongue, and this number increases to 995,000 if those who have English as their first official language spoken are taken into account.<sup>13</sup>

Data from the 2006 census highlight the importance of reviewing the traditional definitions of the terms "Anglophone" and "Francophone" to adapt them to the changing realities of Canadian society. For example, as mentioned previously, allophones use official languages in the public sphere, nearly half of them speak either English or French most often at home and approximately two thirds of them use one of the official languages on a regular basis. Furthermore, the number of exogamous English-French households<sup>14</sup> is growing, as are households in which at least one

13 The first official language is a variable obtained based on responses to census questions regarding knowledge of official languages, mother tongue and home language.

14 Used in this context, exogamy is the union of spouses with different mother tongues.

of the members is allophone. Demographic changes in recent decades clearly show that the concept of mother tongue is no longer a sufficient indicator to account for the complexity of linguistic identity and language use in both the public and private spheres.

The census data provide a glimpse of the linguistic situation in Canada. Although the data are useful, they do not provide a complete portrait of the vitality of official language communities. A post-censal survey of the vitality of official language minority communities conducted by **Statistics Canada** addressed this shortcoming and expanded on the information gathered during the census.

### Post-censal survey of the vitality of official language communities

In December 2007, **Statistics Canada** released the findings of the first-ever survey on the vitality of official language communities.<sup>15</sup> The survey was conducted in the fall of 2006 and was based on a sample of 53,156 official language speakers (30,794 adults and 22,362 children) living in a minority situation, in other words, in French-speaking communities outside Quebec and in English-speaking communities in Quebec.

The purpose of the survey was to identify trends by providing data on the various aspects of community life. The data make it possible for communities to be more aware of the factors of their vitality, to base their strategic decisions on facts and to set objectives. For government officials, the data are an unprecedented tool for developing public policy. It will now be easier to develop performance indicators, evaluate the impact of interventions and adjust programs or initiatives designed to promote the development of official language communities. Data from the survey will allow researchers the opportunity to develop new areas of study that will be useful not only for communities, but also for government interventions.

15 Statistics Canada, *Minorities Speak Up: Results of the survey on the Vitality of Official-Language Minorities*, Statistics Canada Catalogue no. 91-548-XIE (Ottawa, December 2007), [www.statcan.ca/english/freepub/91-548-XIE/91-548-XIE2007001.pdf](http://www.statcan.ca/english/freepub/91-548-XIE/91-548-XIE2007001.pdf).

### Main themes of the survey on the vitality of official-language minorities:<sup>16</sup>

- The sense of belonging and subjective vitality;
- The use of languages in daily activities;
- The accessibility and use of health care services in the minority language;
- The school attendance of children with one parent who belongs to the official language minority.

This survey represents a major step forward for the Official Languages Program. The Commissioner views the survey as a positive measure in itself. He wishes to point out that the initiative stems from the Action Plan 2003–2008 and that **Statistics Canada** carried out the project jointly with the **Official Languages Secretariat** and a number of federal departments and institutions, including the Office of the Commissioner.

### Overview of the communities

The survey provides data on the actual and perceived reality of members of official language communities. The aspects of community vitality that the survey looks at include the use of language in daily activities, health care services, school attendance, the sense of belonging and the perceptions members of official language communities have of their own vitality.

After analyzing the data from the post-censal survey, the Commissioner has identified the following key messages:

- Members of official language communities identify with both language groups. In Quebec, nearly 40% of adult Anglophones identify with both language groups, while 78% of adult Francophones in minority situations indicate that it is important or very important for them to be able to use French in their daily activities.
- The environment influences the language behaviours of individuals in official language communities. In French-language communities, the higher the relative demographic weight of Francophones in the area in which they live, the more comfortable people feel using French in the public and private spheres. In the context of community development, this observation highlights the importance of creating spaces and infrastructure that foster the use of the minority language. The survey also shows that adults in Quebec's Anglophone community use English a great deal in their daily activities. The use of English appears to be less dependent on the relative demographic weight of Anglophones in the area in which they live.

16 Ibid.



- Hearing and speaking their second official language does not have the same effect on French-speaking adults as it has on English-speaking adults in a minority situation. The data show that, outside Quebec, the pervasiveness of English shapes language behaviours in the public and private spheres. However, in Quebec, even though young Anglophone adults are exposed to French from a young age, the effect of French on maintaining their maternal language appears to be minimal since these young people are nonetheless more comfortable in English. This phenomenon is referred to as additive bilingualism: Anglophones maintain their language while becoming increasingly bilingual.
- In some cases, perceptions do not reflect language behaviours. For example, outside Quebec, French is seldom used in daily activities, with the exception of some areas of New Brunswick and Ontario, and many people declare English as their principal language. Yet, these same people still identify with the Francophone community. In addition, many people consider respect for language rights in their province and access to government services and health care in the minority language important or very important. Responses from respondents in the Anglophone communities of Quebec are similar, but the proportions are higher.
- Adult Anglophones in Quebec are more pessimistic than adult Francophones outside Quebec about the progress of their language in the past 10 years and in the next 10 years. Among Francophone respondents, the level of optimism is directly proportionate to their demographic weight in the community. The same is not true in the English-speaking communities of Quebec: Anglophones in Quebec are less likely to perceive a connection between the demographic weight of their community and the community's vitality. These observations raise questions that are worth examining more closely.
- Education in the minority language is considered critical, as it plays a key role in future language behaviours.
- Parents believe it is important that their children speak French. More specifically, when they are in a minority situation, Francophones feel it is important for their children to speak their mother tongue, and Anglophones in Quebec want their children to learn French as a second-language. Given the clear importance being placed on French, the necessary structures should be put in place to better meet this need.
- When at least one of the two parents is Francophone, it is often desirable to enrol their children in a French school, but access to French schools is frequently a problem in minority setting. In fact, many parents who enrol their children in French immersion programs or in regular English programs would have preferred to send their children to a French school. These parents state that their children do not attend a French school because of the long distances that must be travelled, the absence of such schools close to their home or because they question the quality of education at these schools.

## **Community revitalization: Trends and opportunities for the English-speaking communities of Quebec**

As a means to increase awareness of issues facing the English-speaking communities of Quebec and to mobilize its leaders, the Quebec Community Groups Network (QCGN) convened a national conference from February 29 to March 2, 2008, at the Université de Montréal.

Over 200 community leaders and government partners attended the event. The opening ceremonies were attended by both federal and provincial ministers as well as by Commissioner of Official Languages, Graham Fraser and former Commissioner Victor C. Goldbloom.

Participants took stock of recent challenges and accomplishments. They were presented with an evidenced-based account of the demographic and institutional vitality of English-speaking communities. The QCGN provided an opportunity for community leaders to suggest courses of action for the future in key vitality sectors such as demography, health, education, justice and leadership.

The QCGN reaffirmed its place as a common policy forum for the anglophone community, capable of mobilizing key partners and debating issues. It also stressed the importance of more citizen participation in the decision making process, of building capacity within organizations and of fostering a common approach to issues facing the English-speaking communities.

The QCGN intends to follow through, with all of its partners, on the key courses of action proposed during this conference. Suggested courses of action will be brought before community leaders in the near future.<sup>17</sup>

The conference proceedings were published with the assistance of the Centre d'études ethniques des universités montréalaises, a key partner of the event.<sup>18</sup>

The publication of the final report of the Greater Montréal Community Development Initiative in September 2007 is also worth noting. This report identifies the priorities and issues the English-speaking communities in Greater Montréal all have in common and recommends a more collaborative community leadership strategy be put in place. A conference is planned for late April 2008 to continue and expand the dialogue on this subject.

17 For more information on these specific courses of action, visit the QCGN's Web site at [www.qcgn.com/page.asp?intNodeID=18153](http://www.qcgn.com/page.asp?intNodeID=18153).

18 To read the conference proceedings, visit the Web site of the QCGN or Centre d'études ethniques montréalaises at [www.ceetum.umontreal.ca/english/home.htm](http://www.ceetum.umontreal.ca/english/home.htm).

The Commissioner also notices that there are significant differences not only from one province to another, but also among regions in a given province. This situation is particularly true in Quebec, where most of the Anglophone community is concentrated in Greater Montréal. Each community is unique and faces its own challenges. It would therefore be worthwhile to take into account these many realities to support the Anglophone minority and build a stronger Canadian francophonie.

In summary, the survey on the vitality of the official-language minorities shows that the vitality of communities is more than just the language spoken in the home or the mother tongue. As highlighted in the Office of the Commissioner's 2005–2006 Annual Report, many factors contribute to ensuring that a community is healthy, strong and capable of addressing the challenges it faces.<sup>19</sup> It also shows that the government and community stakeholders must examine the many issues related to vitality, including education in the minority language, access to government services, health care, the sense of belonging and subjective vitality. Together with the census data, the data from the survey also make it possible to identify the sectors that require investments: early childhood, the arts and culture, renewal in aging minority communities, economic development and welcoming newcomers in official language communities.

### The Francophone and Acadian Community Summit

In June 2007, the Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) organized the Francophone and Acadian Community Summit, which brought together approximately 750 people from all of the communities to reflect on community development and better align efforts being made by the organizations.<sup>20</sup> Before the Summit took place, the Fédération organized open consultations in communities to develop an overview of their recent evolution and discuss the future. It was therefore able to identify the key issues and set courses of action.

The Summit provided the Francophone and Acadian communities with the opportunity to develop a common vision for development, discuss the possibilities and validate strategic objectives. In a way, it reflected the common desire to promote a joint approach to development that aligns both national and local plans. The final declaration of the Summit, which was signed by 33 organizations, is a collective commitment to take firm action toward a better future. Francophone and Acadian communities all aspire to be able to live in French at all times.

The Fédération hopes to maintain this momentum and the commitment made at the Summit in the coming years. The leaders' forum, which brings together 40 organizations, is working on the community strategic plan and hopes the governments will play an active role.

19 Office of the Commissioner of Official Languages, *2005–2006 Annual Report* (Ottawa, 2006), p. 35.

20 The proceedings of the Francophone and Acadian Community Summit are available on the Web site of the Fédération des communautés francophones et acadienne at [www.fcfa.ca/media\\_uploads/pdf/698.pdf](http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/698.pdf) (in French only).



In a report published in May 2006 titled *A Sharper View*,<sup>21</sup> the Office of the Commissioner invited all participants—communities, governments and researchers—to take ownership of the results of the post-censal survey and take measures to foster greater community vitality.

In order to do so, communities and researchers must work together to ensure that the data is understandable and disseminated. If communities are to have more influence over the conditions that have an impact on their vitality, they must first be able to understand the existing situation.

Since an enormous amount of data remains to be analyzed, researchers must take action to develop new avenues for research, better understand vitality and suggest measures to strengthen vitality. The Commissioner hopes that the analysis will shed new light on the issues mentioned and many others, such as the linguistic trajectory of the family and the various aspects related to the ability to live in the minority language, more specifically the intention of young people to pursue post-secondary education, access to health care services and the communities' consumption of media products in their language. Various comparisons by region, age group, gender and other socio-demographic variables can be made. A better understanding of these issues would be of great use to the communities, as it will allow them to not only better understand themselves, but also assess their successes, identify where improvement is required and solidify their approaches with decision makers.

Governments must also participate in this reflection and collective effort. Federal institutions in particular must use the survey data to critically evaluate their methods of intervention. Institutions may also develop positive measures based on this new knowledge and on community priorities. Finally, the federal government must consider gathering data on official language communities as a permanent exercise. It will be important to renew the survey to gather additional data on official language communities so the progress that is made can be better evaluated.

### **Success story: The French Language Services Commissioner of Ontario**

On August 1, 2007, the Government of Ontario announced the appointment of François Boileau as the first French Language Services Commissioner. The main functions of the Commissioner are to investigate and report on compliance with the *French Language Services Act*, to monitor the progress of government institutions in the province subject to the Act and to advise the Minister Responsible for Francophone Affairs on related issues. The Commissioner must also submit an annual report to the Minister for tabling in the Legislative Assembly. The creation of this position is a major step in ensuring that Francophones in Ontario are offered the services to which they are entitled.

21 Office of the Commissioner of Official Languages, *A Sharper View: Evaluating the Vitality of Official Language Minority Communities* (Ottawa, 2006).

## STUDIES ON COMMUNITY VITALITY: STAKEHOLDERS SPEAK UP

Over the past year, the Commissioner continued his research program on the vitality of official language communities. In the fall of 2007, he published three successive studies on the vitality of Francophone communities in urban settings (Winnipeg, Sudbury and Halifax).<sup>22</sup> These studies highlighted the factors that contribute to the success of these communities and identified vitality indicators in four areas of activity: community governance, government services, immigration and health.

The studies took a participatory approach, in which community players were able to establish the main vitality factors for their community themselves. The field work was thus in line with ongoing development efforts at the local level in the areas under study. The studies enabled community stakeholders to further reflect on the challenges related to vitality, how to take part in their development and how to measure progress over time.

The study results are also relevant for public institutions, which often have difficulty understanding or clearly identifying community needs. When community members agree on the challenges and vitality objectives in a given area, dialogue and partnerships with governments become easier and more productive. Considering their obligations, federal institutions should pay special attention to the efforts being made on the local and regional level to mobilize the community.

Several months after being published, the Commissioner's studies continue to attract interest and fuel discussions in communities in Sudbury, Winnipeg and Halifax. Some community leaders have revised or completely overhauled their community development strategic plans, based on the studies. In Sudbury, for example, leaders are preparing a multi-sectoral development plan for the community. With guidance from the Réseau de développement économique et d'employabilité de l'Ontario and the Association canadienne-française de l'Ontario du Grand Sudbury, interested groups and individuals are looking at organizing a general assembly in June 2008.

The Commissioner continued his study on vitality in 2007 by beginning a review of the situation in three English-speaking communities in Quebec: the Eastern Townships, Québec City and the Lower North Shore. By taking a participative approach similar to the one adopted in 2006 for Francophone communities, the Commissioner has been able to determine the vitality indicators in various areas of activity.

The study allowed participants from the three English-speaking communities to draw attention to and better understand the realities they face. The three communities under study place a great deal of importance on issues related to young people and health and social services, but the arts and culture, economic development, visibility, leadership and community renewal have also been looked at. In addition, the study showed just how much people care about their community and what they are willing to do to ensure its survival. Leaders are trying to mobilize

<sup>22</sup> Information on these studies can be found on the Office of the Commissioner's Web site at [www.officiallanguages.gc.ca/html/studies\\_etudes\\_e.php](http://www.officiallanguages.gc.ca/html/studies_etudes_e.php).

their community, despite the low demographic weight, the lack of local cultural structures and the exodus of young people. The Office of the Commissioner's study provided an opportunity for stakeholders from the communities under study to develop tools for intervention and measuring vitality.

Vitality studies of minority Anglophone and Francophone communities are a springboard for dialogue among those involved: the communities, governments and researchers. The Commissioner intends to continue his reflection and promote discussion on this subject.

### **Success story: Lower North Shore Anglophone community forums**

In March 2006, the Lower North Shore Community Economic Development and Employability Committee organized Celebration 2006, a series of community forums in each of the five Lower North Shore municipalities. The objective of Celebration 2006 was to gather ideas and enlist support from community members to enrich the region's social development plan, which places a priority on long-term development and stability. A first for the Lower North Shore, this activity brought together community members who examined the possibility of leveraging their community's assets and taking advantage of the opportunities that were available to ensure their development. The main themes discussed were tourism, communications and cooperation among communities.

The forums allowed participants to set local development priorities. They also served as a basis for the regional economic forum, which was held in Chevery on February 7 and 8, 2008, by the Lower North Shore Council of Mayors. **Canada Economic Development for the Regions of Quebec** and public and private organizations contributed financially to this initiative.

As a result of this initiative, eight local development plans and a regional development strategy are being created. They aim to promote the implementation of concrete community initiatives and projects that address the unique socio-economic needs of Lower North Shore communities.



## STUDY ON FUNDING AGENCIES

Research is undeniably an important pillar of community vitality. It helps communities to better know and recognize themselves, and helps governments understand the needs and issues of these communities. However, conducting research and disseminating the results are activities that require time and effort. Researchers therefore require financial support structures to do so. In 2007, the Commissioner examined the role of federal research funding agencies in the promotion of official languages.

Federal funding agencies are some of the federal institutions that must review their policies and programs in light of Part VII of the Act to ensure that official language communities receive treatment that is equal to that received by majority communities. The Commissioner closely examined this issue to see whether these agencies are fulfilling their responsibilities in terms of support for researchers in official language minority situations and official languages research.

The study found that researchers in small official language minority universities face many barriers. The researchers who were interviewed emphasized the difficulties inherent to research in small post-secondary institutions in minority situations. At the national level, English still dominates as the language of publication; moreover, peer committees do not always have the skills required to assess grant applications submitted in French, and they are unaware of the specific realities of their colleagues who want to work in French, who work in small official language minority institutions or who study issues related to official languages. Small educational institutions must also deal with the lack of research infrastructure, the

physical and intellectual isolation of researchers from the rest of the scientific community and heavier teaching and administrative workloads. In the case of Quebec, the study pointed out the lack of research on the Anglophone community and the lack of a research institute or network dedicated to Anglophone communities. In short, researchers from official language communities must overcome serious challenges.

Nevertheless, the Commissioner sees encouraging signs. First, the study found that funding agencies have adopted several best practices. For example, some have committed to integrating official language communities and linguistic duality into their research plans and placing more importance on them.

In addition, the willingness of the parties involved to work together is palpable. At a November 2006 discussion forum, researchers and funding agencies proposed innovative ideas and practices to encourage research in institutions in minority settings and promote research related to linguistic duality.

In January 2008, after analyzing the challenges and best practices, the Commissioner published a report titled *The Role of Canadian Federal Research Funding Agencies in the Promotion of Official Languages*.<sup>23</sup> He made nine recommendations, eight of which were addressed to federal research funding agencies.

23 Information on these studies can be found on the Office of the Commissioner's Web site at [www.officiallanguages.gc.ca/html/studies\\_etudes\\_e.php](http://www.officiallanguages.gc.ca/html/studies_etudes_e.php).

### Example of a measure resulting from the Canadian Institutes of Health Research action plan

In June 2008, the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), in cooperation with the University of Ottawa, will host a summer institute that focuses on health in official language communities in order to increase the number of researchers interested in this field of research. The CIHR will hold a summer institute on research into health issues in official language communities every three years thereafter.

It did not take long for this report to make an impact. The Canadian Institutes of Health Research (CIHR), an agency with the mandate of supporting health research that improves Canadians' health, reacted quickly. In February 2008, CIHR proposed an action plan that made a variety of improvements to its Research Initiative on Official Language Minority Communities, which was launched in 2004. The plan consists of five concrete objectives and specific performance indicators to maintain the current best practices and adopt others.

There are other examples of productive partnerships between institutions that benefit communities. Symposium on Official Language Research Issues brought together over 165 community stakeholders, researchers and government decision makers from across the country in January 2008. Its goal was to identify the main challenges faced by those involved and explore courses of action to encourage research on official languages and linguistic duality. The Interdepartmental Coordinating Committee on Official Languages Research is currently studying the results of the Symposium.<sup>24</sup>

## STUDY ON THE ARTS AND CULTURE

Official language communities recognize the vital role the arts and culture play in developing a strong sense of belonging to a community and a language group. Artistic and cultural activities are considered important retention factors in small communities because they improve the quality of life and contribute to the economic vitality of the community. Yet artists and arts and culture groups that work in official language communities face specific challenges, including restricted markets, the difficulty of promoting themselves across Canada, and the lack of cultural resources and infrastructure to name just a few.

The Commissioner examined in this issue over the past year. He wondered if federal programs are sufficiently supporting the arts and culture in official language communities. He therefore commissioned a study of federal programs that give direct support to artists and arts and culture organizations, in particular the support programs provided by **Canadian Heritage**, the **Canada Council for the Arts**, the **National Film Board**, **Telefilm Canada**, the **National Arts Centre** and the administrators of the **Canada Music Fund**, **FACTOR** and **MUSICACTION**.

The study found that several measures have been taken in recent years to increase and improve support for artists and organizations that work in official language communities. For example, the Interdepartmental Partnership with the Official-Language Communities and the Multipartite Cooperation Agreement on Culture have had a positive impact. Over the past 10 years, a net increase in investment in the arts and culture in official language communities has been evident. However, the Commissioner now observes a certain amount of ground has been lost in a number of programs.

24 The presentation made at the Symposium can be consulted on the Web site of the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities at [www.cirlm.ca/index.php?lang=en](http://www.cirlm.ca/index.php?lang=en).

In certain cases, programs have been modified to offer improved support or support that is better adapted to the needs of artists and communities. For example, the Book Publishing Industry Development Program uses a special formula to calculate grants for linguistic minority publishers. However, there are very few of these programs and there is no comprehensive policy or long-term investment plan. As a result, the arts and culture sector in official language communities cannot overcome the obstacles it faces or ensure its sustainability.

The other underlying issues in the arts and culture sector include the following:

- Insufficient cultural infrastructure in small communities;
- The lack of visibility of artists in official language communities within their own language community and the majority community;
- Current funding methods that do not allow organizations to plan for long-term growth;
- Program criteria that are sometimes limiting;
- The lack of representation within certain organizations.

The Commissioner therefore made a series of recommendations to promote the development of a new vision of the arts and culture in official language communities. He was pleased to learn that Bernard Lord recently recommended that the arts and culture be included in the initiative that will replace the Action Plan 2003–2008.



## Success story: Bilingual services in official language communities

A number of Francophone municipalities and organizations in a minority context have launched projects in recent years to increase the availability of bilingual services in their communities. The following are two notable examples that are considered best practices by **Canadian Heritage**:<sup>25</sup>

- The Association des francophones de Nanaimo developed an action plan, in partnership with the Société de développement économique de la Colombie-Britannique and Tourism British Columbia, to attract Francophone tourists to the region. The partners launched a marketing campaign aimed at businesses that could provide services to Francophone tourists during or after the Vancouver Olympic Games. Many services are available free of charge to businesses that participate in the initiative, including access to the “Bonjour” telephone line that allows representatives to answer customers’ questions in French, a logo that indicates the level of service available in French, employee awareness workshops and training sessions for business people.
- The Advantage Saint John Advantage project in New Brunswick is also making waves. The Association Régionale de la Communauté Francophone de Saint-Jean, Entreprise Saint John and the Saint John Board of Trade have worked together to launch this project, which aims to increase the bilingualism of city businesses. Many marketing tools have been developed, including a directory of bilingual businesses, posters, awareness kits and a logo. The project also aims to attract businesses that favour bilingualism and encourage young people to become bilingual. The school board and Canadian Parents for French have launched an awareness campaign, “Continuer en français,” to make young people aware of the usefulness of French in the workplace.

25 For more information on other initiative identified as best practices by Canadian Heritage, see the Department’s Web site at [www.canadianheritage.gc.ca/progs/lo-ol/sb-bs/bestpract\\_e.cfm](http://www.canadianheritage.gc.ca/progs/lo-ol/sb-bs/bestpract_e.cfm).

## CONCLUSION

By amending the *Official Languages Act* in 2005, Canadian parliamentarians strengthened their commitment to the promotion of English and French in Canada. As a result, they clarified and strengthened federal institutions' obligations in promoting linguistic duality and developing official language communities. This chapter shows that the government has not made the most of the potential of these amendments to the Act and that federal institutions still have more work to do to fulfil their commitment to Parliament.

More work remains in the area of second-language learning in particular. In this regard, the federal government's efforts must complement those of the provincial and territorial ministries of education, which are responsible for managing second-language learning programs. In fact, there are still many barriers to mobility, exchanges and ensuring second-language learning is an important part of the curriculum. In addition, it would be appropriate to improve the quality of and access to second-language learning programs and promote better cooperation among school administrators, teachers and ministerial authorities.

Moreover, it is important that Canada's image abroad reflect its linguistic duality. Canada's diplomatic corps and the organizers of the 2010 Olympic Games must present an accurate portrait of the country's linguistic duality.

This chapter dealt with many issues related to the vitality of official language communities. Statistical data and studies carried out by the Office of the Commissioner remind all parties involved—communities, government institutions and researchers—of the importance of their contribution to the collective knowledge on the vitality of these communities. Through collaboration and partnership, everyone can improve the process that opens the way to increased vitality.

Many challenges must still be overcome in terms of linguistic duality and community vitality. Since the Action Plan 2003–2008 must be renewed, the Commissioner sees a unique opportunity to give new momentum to the advancement of official languages. He welcomes Bernard Lord's report on his consultations, and hopes that the Minister for Official Languages implements its recommendations as quickly as possible, so official languages can progress.



## CHAPTER IV

IMPLEMENTATION OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*:  
STRONGER LEADERSHIP FOR BETTER RESULTS



## CHAPTER IV

### IMPLEMENTATION OF THE OFFICIAL LANGUAGES ACT: STRONGER LEADERSHIP FOR BETTER RESULTS

*"THE OMBUDSMAN MUST DISTURB THE ADMINISTRATION, OTHERWISE IT WOULD BE USELESS FOR HIM TO EXIST; BUT HE MUST NOT DISTURB IT TOO MUCH, OTHERWISE IT WOULD QUICKLY BECOME IMPOSSIBLE FOR HIM TO ACT."*

ANDRÉ LEGRAND

As the previous three chapters have shown, strong leadership is needed to overcome a number of the challenges that federal institutions face regarding official languages.

Because Canadian society is evolving—and the federal public service with it—these institutions will have to adapt to new realities and changing expectations of Canadians towards their government.

At the same time, institutions will be called upon to take into account the rights and values on which official languages policies and legislation are based as well as the need to ensure the full application of the law. When senior officials and public servants show strong leadership in recognizing these rights and values and in ensuring that they are respected, then federal institutions will achieve better and lasting results for Canadians.

The Commissioner recognized these new realities and, as outlined in Chapter I, he is changing the way in which he carries out his ombudsman role, adding new approaches to resolving complaints and focusing greater efforts on preventing non-compliance. In the spirit of this renewed approach, this chapter will present results and analyses for the last year as well as examine several trends over a number of years. It will also examine institutions or themes that warrant special consideration. By giving the reader a glimpse of the bigger picture of the official languages issues being studied, the Commissioner hopes to raise awareness and inspire institutions to show stronger leadership in areas that are highlighted as problems year after year.

#### THE MAJOR OFFICIAL LANGUAGES STORY OF 2007–2008

In October 2007, the Commissioner released his final investigation report on a variety of decisions the federal government made as a result of an expenditure review conducted in 2006.<sup>1</sup> The investigation stemmed from 118 complaints that the Office of the Commissioner of Official Languages received from concerned individuals

and organizations about the implications of the budget cuts and related changes affecting the vitality of official language minority communities in Canada. The significance of many of the decisions, the broad scope of the investigation and the potential far-reaching impact of the Federal Court decision for years to come make

<sup>1</sup> A preliminary investigation report was also sent to complainants and institutions implicated in May 2007.

this the major official languages compliance story of 2007–2008. Above all, this story highlights the need for stronger leadership from the federal government in the implementation of the Act.

The Government of Canada's 2006 expenditure review led to a number of budget cuts and related changes to a variety of federal programs and offices, including the elimination of the Court Challenges Program and cuts to Status of Women Canada; the Canada Volunteerism Initiative; the Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program; youth employment programs; the Public Diplomacy Program; the Museums Assistance Program; Canadian foreign missions; and the Canadian Policy Research Networks. The complainants alleged that a number of the expenditure decisions made by the federal government were in violation of the *Official Languages Act*, notably the obligation of federal institutions to take positive measures to enhance the vitality of official language communities in Canada and to promote linguistic duality in Canadian society. After closely examining nine of the expenditure review decisions, the Commissioner determined that the complaints were founded and that although the impact of expenditure review decisions on official language communities varied, the needs and interests of these communities were not given due consideration in the decision-making process that led to the results of the 2006 review.

The government's decision to eliminate the Court Challenges Program, the central concern of most complainants, stood out among the expenditure review decisions. The Commissioner's investigation report includes a comprehensive analysis of the Program showing that its significant contribution to the advancement of language rights in Canada over the years is unquestionable. Indeed, the Program was linked to virtually all major court decisions on minority language rights in Canada since 1994.

Other affected programs, such as those offered by **Status of Women Canada**, were also identified as being particularly important to official language communities. During his investigation, for example, the Commissioner learned that Francophone women's groups rely on funding from **Status of Women Canada** to help them bear the responsibility for the transmission of language and culture that extends beyond that borne by majority-language women's groups. These groups also tend to fill gaps in French-language social services for women where other government support is primarily delivered in English.

While the Commissioner fully acknowledges the government's right to govern and to revise its priorities, policies and programs, government actions should nonetheless respect the law, in this case the *Official Languages Act*. It has now been 20 years since provisions related to the advancement of English and French were added to the Act, and nearly three years since Parliament strengthened the federal government's obligation by adding the notion of positive measures and allowing this part of the Act to be subject to court remedy. However, the Commissioner's investigation into the expenditure review shows that the provisions for supporting official language communities remain outside the decision-making process when it counts the most.

In his final investigation report on the 2006 expenditure review, the Commissioner recommended a series of corrective measures, beginning with **Treasury Board Secretariat** and **Canadian Heritage** conducting a thorough assessment of the impact of the decisions in the context of the review, with priority assigned to the elimination of the Court Challenges Program. The Commissioner also recommended that the results of this assessment be submitted to the President of the Treasury Board to provide the basis for a government review of the decisions and that steps be taken to ensure that future expenditure reviews fully comply with Part VII of the *Official Languages Act*.

Without commenting specifically on the Commissioner's recommendations, the federal government challenged his conclusion that there had been an infraction of the Act. One of the key expenditure review decisions, the elimination of the Court Challenges Program, was brought before the Federal Court of Canada in February 2008<sup>2</sup> following an application by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada for court remedy under the Act. The Federal Court ruling will, for the first time, give the courts an opportunity to clarify the scope of the obligations of federal institutions under the amended Act.

Understanding the considerable impact that this case will have on federal institutions and official language communities for years to come, the Commissioner filed a motion to intervene in the proceedings. As an intervener, the Commissioner argued that the duty to take positive measures imposes a twofold obligation on federal institutions: to not adversely affect the development of official language communities and to take concrete measures to ensure the vitality of these communities. In order to carry out this duty, institutions must therefore have a thorough understanding of the needs and particular interests of these communities, and how the decisions of these institutions may affect community development.

As for the other decisions made during the expenditure review and examined in the investigation report, the Commissioner is closely following the federal government's actions and is considering all the options at his disposal to follow up the report recommendations. This could include, for example, a special report to Parliament or to the Governor-in-Council.

## LESSONS LEARNED

This compliance story illustrates the need for stronger leadership at both the political and administrative levels to ensure that the decision-making processes of all federal institutions and the government as a whole comply with the letter and spirit of the Act. When making major decisions, such as budget cuts or the creation or elimination of programs, decision makers must take into account and understand the needs of official language communities<sup>3</sup>. This reflex is all the more important given Parliament's decision in 2005 to strengthen the provisions of the Act related to the advancement of English and French.

What does the obligation to consider the needs of official language communities mean for federal institutions facing budget cuts or program reviews? There is a clear need to assess the potential impact of any review on an institution's ability to carry out its official languages obligations. Such an assessment, which should be carried out with proper consultation, must be consistent with the principles, laid out by the Commissioner in last year's annual report, for the implementation of Part VII of the Act. The three principles address the need for institutions to adopt a Part VII reflex, ensure the participation of Canadians and have a continuous process for improving the programs and policies that relate to Part VII.

In addition, as mentioned in Chapter I, in May 2007, **Canadian Heritage** released the *Guide for Federal Institutions*<sup>4</sup> (the Guide) for the implementation of the amended Part VII. The Guide lists a number of key questions to consider when making important decisions, such as those regarding the adoption, review or elimination of policies or programs. It also encourages

<sup>2</sup> *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada v. Her Majesty the Queen*, F.C. No. T-622-07.

<sup>3</sup> For more information on this subject, see Chapter II, p. 51.

<sup>4</sup> The Guide is available on the Canadian Heritage Web site at [www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/outils-tools/tdm\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/outils-tools/tdm_e.cfm).



institutions to conduct impact assessments, support decisions with research, consult appropriate interested groups and individuals and take measures to counteract any potential negative impact. Showing leadership by asking some of these key questions will go a long way to ensuring that future reviews—whether government-wide or specific to an institution—respect the obligations set out under the Act.

**Key questions for institutions to consider when making decisions such as adopting, reviewing or eliminating a policy or program (from the *Guide for Federal Institutions*)**

1. What impacts could the initiative have on official language minority communities, and on fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society?
2. What research activities could be undertaken to validate this preliminary assessment of impacts?
3. What actions could be taken to consult official language minority communities, [...] or key stakeholders involved in the promotion of official languages?
4. If it has been established that the initiative could have a negative impact on the development of minority communities or on the promotion of linguistic duality, [...] which measures are planned to counteract any identified disadvantages?

In light of the investigation into the 2006 expenditure review and its conclusions, the Commissioner urges the federal government to take the necessary corrective measures to fully respect the *Official Languages Act*. Federal institutions could begin by following the three principles that he laid out in last year's annual report, and by asking themselves some of the questions in the Guide concerning the adoption, review or elimination of a policy or program when conducting similar reviews in the future.

The 120-day timeframe for implementing three recommendations contained in the final investigation report expired in early February 2008. In its subsequent response to a follow-up request by the Commissioner, the government reiterated its commitment to implement fully its Part VII responsibilities, citing a recent example of consultation and the possible development of new tools to assist federal institutions in fulfilling their linguistic obligations. However, the government remained silent on the Commissioner's recommended corrective actions. As he considers other options, the Commissioner has decided to use his annual report to reinforce one of his recommendations and to call for clear action from the government. More specifically, he calls upon the Secretary of the Treasury Board to take action to prevent similar situations of non-compliance with the Act in future expenditure or similar reviews.

**RECOMMENDATION**

**The Commissioner recommends that the Secretary of the Treasury Board demonstrate, by December 31, 2008, that the Secretariat (the lead federal institution for expenditure review) has taken the necessary steps to ensure expenditure and similar reviews within the federal government are designed and conducted in full compliance with the commitments, duties and roles prescribed in Part VII of the *Official Languages Act*.**

## PART 1:

# OVERVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

## THE COMMISSIONER'S TOOLS FOR ENSURING COMPLIANCE

The Commissioner uses a variety of means to ensure compliance with the *Official Languages Act*, assess the performance of federal institutions and respond to complaints and questions from the public about official languages. The tools presented in this section allow the Commissioner to obtain an overall portrait of how federal institutions fulfil—and understand—their official languages obligations, and what areas require stronger leadership from administrators to fully respect the letter and spirit of the Act. They also provide him with the necessary information to help him decide where proactive and preventive interventions might be valuable, whether to address or prevent a particular problem or to improve an institution's performance.

The Commissioner takes preventive action by intervening when a given institution may have to take certain measures in response to a systemic problem or to prevent situations of non-compliance. The Commissioner can also intervene on his own initiative when he is informed by the public or the media of a possible infraction before a complaint is filed. Each year, the Commissioner also audits a number of federal institutions to better understand particular problem areas related to the implementation of the Act and to obtain public commitments from senior officials in these institutions to improve those areas where gaps were identified. The Commissioner reviews the

performance of several institutions and issues annual report cards that assess the institutions' performance with key areas of the Act. As language ombudsman, the Commissioner responds to requests for information about official languages from Canadians and investigates complaints regarding the implementation of the Act. Finally, when an institution does not take the necessary measures to follow up on the Commissioner's recommendations or in other circumstances deemed appropriate, he may seek leave to intervene before the courts in actions undertaken by a complainant. This power is exercised when most other available options have run out or when the action raises important legal questions regarding the interpretation of the Act.

The information gathered through this range of interventions is brought together and analyzed to obtain a broader portrait of the official languages environment and compliance issues of a given year. It also allows the Commissioner to work strategically with certain institutions in a spirit of prevention and collaboration.

## OVERALL PORTRAIT FOR 2007–2008

### Complaints received in 2007–2008

Between April 1, 2007, and March 31, 2008, the Office of the Commissioner of Official Languages received 884 complaints from the public regarding the implementation of the *Official Languages Act*. When a complaint is first received under the current process, a decision is made as to whether it is considered admissible. A complaint is admissible when it meets the following criteria: it relates to an obligation set forth in the Act, it involves an institution subject to the Act and it concerns a specific incident. Of the 884 complaints received in 2007–2008, a total of 634, or 72%, were deemed admissible.

This year, a total of 86 institutions were the subject of the 634 admissible complaints that the Commissioner examined. Of these complaints, more than half implicated only ten institutions. Not all the investigations that determine whether or not the complaints are founded<sup>5</sup> have been completed. Still, the large number of complaints received for so few institutions is indicative of which institutions must show stronger leadership in the coming year to improve their compliance with the Act. Most of these institutions are in frequent contact with the general public, therefore, they must pay special attention to their obligations under the Act and the language rights of the public they serve. The Commissioner expects these institutions to take action to address the key issues that led to such a large number of complaints.

**TABLE 1**  
**THE 10 INSTITUTIONS SUBJECT TO THE GREATEST NUMBER**  
**OF ADMISSIBLE COMPLAINTS IN 2007–2008**

INSTITUTION	NUMBER OF ADMISSIBLE COMPLAINTS
Air Canada	86
Canada Post	46
Service Canada	43
Canada Revenue Agency	28
National Defence	28
Canada Border Services Agency	25
Canadian Air Transport Security Authority	20
Royal Canadian Mounted Police	20
Citizenship and Immigration Canada	18
Public Works and Government Services Canada	17
<b>Total</b>	<b>331</b>

5 A complaint is considered founded when the Commissioner determines that an infraction of the Act has occurred.



The majority of admissible complaints in 2007–2008 were filed by Francophones (91%), and over half of the alleged infractions occurred in either the National Capital Region (NCR) or in the Atlantic provinces. Some 13% of the complaints filed by Francophones were against offices located in Quebec, but outside the NCR.

In terms of complaint categories, more than two-thirds (68%) of admissible complaints this year involved language of service, 18% involved

language of work, 6% involved the advancement of English and French, 6% involved language requirements for positions in the federal public service and 2% involved equitable participation. The results of further analysis of some of these categories, including trends, follow.

Table 2 presents the number of admissible complaints filed in 2007–2008 broken down by province or territory and by category.

**TABLE 2**  
**NUMBER OF ADMISSIBLE COMPLAINTS IN 2007–2008 BY PROVINCE OR TERRITORY AND BY CATEGORY**

PROVINCE OR TERRITORY	ADMISSIBLE COMPLAINTS	SERVICE TO THE PUBLIC	LANGUAGE OF WORK	EQUITABLE PARTICIPATION	ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH	LANGUAGE REQUIREMENTS	OTHER
National Capital Region (Ontario)	167	105	37	4	10	10	1
Ontario		80	10	-	5	-	-
Quebec	90	56	25	4	4	1	-
Nova Scotia		40	4	1	1	11	1
Manitoba	50	34	2	1	12	1	-
New Brunswick		19	15	1	1	13	-
National Capital Region (Quebec)	33	12	17	1	-	3	-
Alberta		27	-	-	-	-	-
British Columbia	22	22	-	-	-	-	-
Prince Edward Island		14	1	-	1	-	-
Outside Canada	9	9	-	-	-	-	-
Saskatchewan		7	-	-	-	-	-
Newfoundland and Labrador	5	4	1	-	-	-	-
Yukon		2	-	-	1	-	-
Northwest Territories	3	1	-	-	1	-	1
Nunavut		-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>634</b>	<b>432</b>	<b>112</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>3</b>

## **Trends in admissible complaints over the last three years**

Although a snapshot of the complaints filed over the year provides important information about

more revealing—portrait of the compliance environment. Table 3 presents certain trends in

ressources and Skills Development Canada), **National Defence**  
and **Public Works and Government Services Canada**.

## 2007–2008 report cards

This is the fourth year that the Office of the Commissioner of Official Languages issues report cards to a number of federal institutions. This year, the report cards evaluate the strengths and weaknesses of 38 federal institutions in terms of their various obligations under the *Official Languages Act*. The following paragraphs provide an overview of the findings. For more detailed information, consult the report cards for each institution on the Office of the Commissioner's Web site at [www.officiallanguages.gc.ca](http://www.officiallanguages.gc.ca).

### Report card methodology and changes made in 2007–2008

The performance of each federal institution that is examined is measured against 13 criteria. These criteria fall under one of the following five factors related to official languages obligations: program management, service to the public, language of work, equitable participation and the development of official language communities and the promotion of linguistic duality. Each of the 13 criteria is assigned a relative weight that serves to calculate an overall rating for a given institution. A number of different methods were used to evaluate institutions according to these criteria, including interviews, documents provided by the institutions, observations made in person and over the telephone, a survey **Statistics Canada** conducted on behalf of the Office of the Commissioner, other statistical data obtained from the **Canada Public Service Agency** and consultations with employees at the Office of the Commissioner who carried out investigations and audits.

A few changes were made to the report cards in 2007–2008. One institution, **Air Canada**, was added to the list of those evaluated, in an effort to help the Commissioner understand some of the recurring compliance issues that make this institution the subject of a consistently large number of complaints. As with all the institutions that are evaluated, the Commissioner hopes this exercise will help **Air Canada** to identify the areas where improvement is needed, take action to achieve better overall results and, more generally, show stronger leadership regarding its official languages obligations.

The evaluation criteria used to assess the development of official language communities and the promotion of linguistic duality were modified slightly again this year to reflect the amendments made to the Act by Parliament in 2005. As was the case last year, the Commissioner decided to use different criteria to evaluate the performance of designated and non-designated institutions<sup>6</sup> for Part VII. Out of the 38 institutions evaluated, the Commissioner set stricter standards for the 19 designated institutions than he did for the 19 non-designated institutions. Designated institutions are accustomed to submitting action plans and reporting on the progress made on Part VII to **Canadian Heritage** while non-designated institutions are not. The criteria used this year to evaluate the development of official language communities and the promotion of linguistic duality have nonetheless been reinforced for non-designated institutions, taking into account that they have now had over two years to adjust to the new legislative requirements. For example, where last year the Commissioner called for non-designated

6 "Designated institutions" refers to the federal departments and organizations named in the 1994 *Accountability Framework* regarding the implementation of sections 41 and 42 of the Act as being key institutions that have a significant impact on the development of official language minority communities. While non-designated institutions still have obligations under the Act, they do not have to report on their progress to Canadian Heritage. For a complete list of the 32 currently designated institutions, see [www.pch.gc.ca/progs/lo-lo/ci-ic/inst\\_e.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-lo/ci-ic/inst_e.cfm).



## Focus on official languages management

One of the factors that the Commissioner examines in the report card exercise is overall management of the official languages program within federal institutions—a key factor when looking at leadership.

A sound official languages program is one that encompasses all of an institution's obligations and commitments, such as: providing bilingual services to the public; maintaining a bilingual workplace; supporting the development of official language minority communities and; the promotion of linguistic duality. This means, for example, having an accountability framework that sets out the roles and responsibilities of officials with regard to official languages, an official languages action plan, a highly visible official languages program and an effective mechanism for resolving complaints.

In the last three years, over three-quarters of the federal institutions that are evaluated improved their ratings in this category, a result that demonstrates a higher degree of mobilization in favour of official languages. While the Commissioner sees this as a positive sign, he nonetheless notes that this improvement is not always reflected in concrete results when the official languages program is implemented. It is important to closely examine the institutions' results in other categories to determine the effect that sound program management has on Canadians.

institutions to start developing an action plan, this year he requires them to have developed this tool. The Commissioner will be re-evaluating whether to continue using different criteria for designated and non-designated institutions for future report cards.

The detailed rating guide, which describes the methodology used to evaluate the institutions, can be found on the Office of the Commissioner's Web site at [www.officiallanguages.gc.ca](http://www.officiallanguages.gc.ca).

## Presentation of results

As in previous years, the institutions that were evaluated are grouped into three portfolios according to their general mandate: economy; transport and security; and social, cultural or other. The results are given as letters that correspond to the following scale:

- A – Exemplary
- B – Good
- C – Fair
- D – Poor
- E – Very poor

As in the past, a subtotal rating is given for each factor that is evaluated, as well as an overall rating for performance.

When a specific problem has been identified in an institution following recommendations made by the Commissioner, a penalty may be applied to the relevant factor of that institution's report card. In these cases, a penalty of 2% is applied if the problem is being solved, or a penalty of 5% is applied if the Commissioner believes that there is a lack of significant progress.

The results of the 2007–2008 report card exercise are presented in the following tables.

## Portfolio: Economy

\* Penalty (2%)

\*\* Penalty (5%)

Agriculture and Agri-Food Canada  
Atlantic Canada Opportunities Agency  
Business Development Bank of Canada  
Canada Economic Development for Quebec Regions  
Canada Mortgage & Housing Corporation  
Canada Post  
Canada Revenue Agency  
Canadian Tourism Commission  
Fisheries and Oceans Canada  
Indian and Northern Affairs Canada  
Industry Canada  
Public Works & Government Services Canada  
Western Economic Diversification Canada

### A. Management (15%)

a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	C	A	C	A	A	A	A	A	A	B	A	A	B
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	B	A	A	A	A	A	A	B	A	D	A	A	A
c) Complaints (5%)	A	A	A	A	A	A	B	A	A	B	B	A	A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>

### B. Service to the public – Part IV (25%)

a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (3%)	B	B	D	B	B	C	B	B	B	B	B	B	B
b) Observations on active offer and service delivery (15%)	D	C	C	B	C	C	C	A	D	E	D	C	C
c) Service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	D	B	A	A	B	A	B	B	B	C	B	B	B
d) Policy on service to the public and bilingual services quality monitoring (5%)	D	B	B	A	A	A	A	A	C	C	C	B	B
<b>Subtotal</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C*</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>

### C. Language of work – Part V (25%)

a) Language of work policy and adequate bilingual supervision (12.5%)	B	B	B	A	B	C	B	B	B	B	B	B	C
b) Use of each official language in the workplace (12.5%)	D	B	B	B	C	C	C	A	C	C	C	B	B
<b>Subtotal</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

### D. Equitable participation – Part VI (10%)

a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	B	B	A
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	C	N/A	A	D	B	C	C	N/A	C	D	B	D	N/A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>A</b>

### E. Advancement of English and French – Part VII (25%)

(a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of official language minority communities (12.5%)	B	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A
(b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	B	B	B	B	A	A	A	A	A	C	B	A	B
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>
<b>Overall rating</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

## Portfolio: Transport and security

\* Penalty (2%)

\*\* Penalty (5%)

### A. Management (15%)

a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	C	A	A	A	A	B	A	C	A	B	D	B	A	A
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	B	B	A	A	B	B	B	C	A	B	C	A	A	B
c) Complaints (5%)	B	A	B	A	A	B	B	B	A	A	A	A	A	A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>

### B. Service to the public – Part IV (25%)

a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (3%)	D	B	D	B	D	B	B	D	B	B	B	B	B	B
b) Observations on active offer and service delivery (15%)	D	C	C	D	C	D	E	D	B	D	B	D	D	C
c) Service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	B	B	B	B	B	A	B	C	B	B	B	B	B	B
d) Policy on service to the public and bilingual services quality monitoring (5%)	A	B	A	B	D	C	C	C	B	B	B	C	C	B
<b>Subtotal</b>	<b>D**</b>	<b>C*</b>	<b>C*</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>

### C. Language of work – Part V (25%)

a) Language of work policy and adequate bilingual supervision (12.5%)	B	B	C	B	D	C	B	N/A	C	B	B	B	B	B
b) Use of each official language in the workplace (12.5%)	C	C	C	C	E	C	C	N/A	D	C	C	D	B	C
<b>Subtotal</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>E**</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>N/A</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>

### D. Equitable participation – Part VI (10%)

a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	A	A	A	A	A	A	A	D	A	A	B	A	A	A
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	B	A	N/A	D	C	D	A	N/A	B	N/A	B	A	A	A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>

### E. Advancement of English and French – Part VII (25%)

a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of official language minority communities (12.5%)	C	B	B	A	C	D	B	N/A	C	N/A	D	B	B	B
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	C	B	A	A	D	C	C	N/A	C	N/A	D	B	B	B
<b>Subtotal</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>N/A</b>	<b>C</b>	<b>N/A</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>
<b>Overall rating</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

Air Canada  
 Canada Border Services Agency  
 Canadian Air Transport Security Authority  
 Canadian Food Inspection Agency  
 Canadian Forces  
 Correctional Service Canada  
 Environment Canada  
 Halifax International Airport Authority  
 NAV CANADA  
 Ottawa International Airport Authority  
 Passport Canada  
 Royal Canadian Mounted Police  
 Transport Canada  
 VIA Rail



## Portfolio: Social, Cultural and others

\* Penalty (2%)

\*\* Penalty (5%)

Canadian Museum of Civilization  
Corporation  
CBC/Radio-Canada  
Citizenship and Immigration Canada  
Health Canada  
National Arts Centre  
National Capital Commission  
National Film Board  
Parks Canada  
Public Health Agency of Canada  
Service Canada  
Statistics Canada

### A. Management (15%)

a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	C	B	A	A	B	A	B	B	C	B	A
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	A	C	A	A	B	A	A	A	A	A	A
c) Complaints (5%)	A	D	B	A	A	A	A	B	C	B	A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>

### B. Service to the public – Part IV (25%)

a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (3%)	B	C	B	B	B	A	A	B	B	B	B
b) Observations on active offer and service delivery (15%)	B	C	C	D	B	A	C	C	D	C	B
c) Service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	A	A	C	B	B	A	B	B	C	A	A
d) Policy on service to the public and bilingual services quality monitoring (5%)	A	A	B	B	A	A	C	B	C	C	B
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>B</b>

### C. Language of work – Part V (25%)

a) Language of work policy and adequate bilingual supervision (12.5%)	B	B	B	B	B	B	A	B	B	B	B
b) Use of each official language in the workplace (12.5%)	B	B	C	C	C	B	C	C	D	D	B
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>

### D. Equitable participation – Part VI (10%)

a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	B
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	N/A	C	A	D	N/A	N/A	A	D	N/A	D	A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

### E. Advancement of English and French – Part VII (25%)

a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of official language minority communities (12.5%)	B	B	A	A	A	B	A	B	A	B	A
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	B	B	A	A	A	A	A	A	B	B	A
<b>Subtotal</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>
<b>Overall rating</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>A</b>

## Overall report card results for 2007–2008

This year's report cards show mixed results, with improvements in some areas and stagnant results in others. Generally speaking, however, the Commissioner is pleased to see that two thirds of the institutions evaluated received a rating of either A or B. The overall results for 2007–2008 are as follows:

**Exemplary:** Three institutions (the **National Capital Commission**, the **Canadian Tourism Commission** and **Statistics Canada**) received an overall rating of A;

**Good:** 23 institutions received an overall rating of B;

**Fair:** 10 institutions received an overall rating of C;

**Poor:** Two institutions (the **Halifax International Airport Authority** and the **Canadian Forces**) received an overall rating of D.

The Commissioner notes the three institutions that received an exemplary rating represent a diverse group of federal institutions, both in terms of size and mandate. In his view, this demonstrates that, regardless of their particular vocation or structure, all federal institutions have the ability to fully integrate official languages into their planning and daily operations, and to accomplish this, strong leadership is all that is needed. In this regard, the Commissioner wishes to take the opportunity to recognize Ivan Fellegi, Chief Statistician of Canada, for the leadership he has shown during his tenure as head of **Statistics Canada**. Mr. Fellegi, who will retire from his post in June 2008, is an example of how leadership at the top affects the performance of an institution and its respect for the language

rights of Canadians. **Statistics Canada** is the only federal institution to date that has received an exemplary rating in two out of the four years for which the Commissioner has issued report cards.

When broken down by portfolio, institutions in the social, cultural and other group performed well, as did most institutions in the economy portfolio. As in previous years, most institutions in the transport and security portfolio received the lowest ratings, obtaining both Ds and most of the Cs.

An examination of the five factors shows service to the public remains the most important problem area in terms of official languages compliance, followed by language of work. It is interesting to note that the same pattern appeared in the complaints.

Ratings for program management and equitable participation were generally positive, with only a few institutions needing to make more efforts in these areas. Ratings were also positive for the advancement of English and French in a large number of institutions. While strong performance is always encouraging, the Commissioner is nonetheless aware that institutions achieved the highest ratings for the factors with an assessment based more on process (action plans, accountability frameworks, internal mechanisms, etc.) than on measurable results that have an impact on Canadians. When factors with measured results, such as service to the public and language of work, were involved, performance was much weaker, suggesting that institutions must make a greater effort to fully address the issues that directly affect Canadians.

## Overall report card trends over the last three years

Table 4 presents some of the trends noted over the last three years in the report cards. Only institutions evaluated since 2005–2006 are included in these trends.

TABLE 4

### OVERALL TRENDS IN REPORT CARDS OVER THE LAST THREE YEARS

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Overall report card ratings	Increase	Overall report card ratings have improved steadily since 2005–2006, even if this improvement is not always reflected in results on the ground. Compared with three years ago, many more institutions received “good”—and in some cases “exemplary”—ratings due in part to strong performance in program management and the advancement of English and French. The Commissioner is encouraged by this progress, but he also notes that institutions still face a number of challenges in the areas where a stronger emphasis is placed on results, such as service to the public and language of work.
Major problem areas identified in the report cards	No change	Service to the public has consistently been the factor where the poorest results have been obtained over the last three years, followed by language of work. This is clearly an area where the federal government must show stronger leadership to achieve better results. All factors, however, have seen an improvement in results since 2005–2006, notably program management, equitable participation and the advancement of English and French.
Top performing institutions	Some change	Nine institutions have consistently performed well over the last three years, more specifically <b>Statistics Canada</b> , the <b>Canadian Museum of Civilization Corporation</b> , the <b>National Film Board</b> , the <b>National Capital Commission</b> , the <b>National Arts Centre</b> , <b>Citizenship and Immigration Canada</b> , the <b>Ottawa International Airport Authority</b> , the <b>Canada Mortgage and Housing Corporation</b> and the <b>Canada Revenue Agency</b> . The Commissioner also notes that a number of other institutions have steadily improved their performance since 2005–2006, and encourages them to continue their work in this direction.



## CONCLUSION: OVERVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF THE ACT

The analysis of the overall portrait presented in this section leads to a number of conclusions. First, in some respects, it appears that federal institutions have hit a plateau in terms of respecting their official languages obligations. While it is encouraging that complaints have gone down slightly and report card ratings are improving in some areas, upon closer examination it is evident the main problem areas in official languages have not changed over the last few years. Service to the public, for example, is continuously the subject of the highest number of complaints compared to other parts of the Act, and the report card ratings for this factor are the lowest year after year. Institutions perform well in terms of implementing some of the necessary infrastructure and mechanisms to help them carry out their official languages obligations; however, these mechanisms are not always having an effect on the ground, as the following section will show in more detail. To have a direct impact on Canadians, institutions will have to enhance these tools and change the way they operate, focusing on results and improving performance.

Second, when institutions show strong leadership, they achieve strong results. This is obvious, for example, when the list of institutions most often the subject of complaints is compared to the list of those with the best report card ratings over the last three years. With the exception of the **Canada Revenue Agency**, none of the institutions that have consistently received favourable ratings on their report cards over the last three years have been the subject of a large number of complaints.

Finally, institutions in many cases are successful in meeting their official languages obligations in certain areas yet perform poorly in others. This suggests that there is a need for institutions to adopt a more coherent approach to implementing the Act, and that good examples or strong performance in one area should not be taken as a sign that institutions are performing well overall.

## PART 2:

### A CLOSER LOOK AT SERVICE TO THE PUBLIC

Canadians have the right to communicate with and receive services from the federal government in both official languages, a right enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As a result, all federal institutions subject to the Act must ensure that they deliver services to the public in English and French in the following offices, facilities and points of service:

- the head or central office of an institution; all offices located in the National Capital Region (NCR);
- all offices that report directly to Parliament;
- all offices where there is significant demand as established by the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*;<sup>7</sup>
- all offices, that because of their nature should reasonably offer services in both official languages, such as national parks or embassies abroad; and
- all offices providing services to the travelling public where there is significant demand.

In addition to offering bilingual services at designated offices, institutions are required to ensure the quality of the services that are offered is adequate in both languages. Finally, institutions must take measures to ensure that services provided by third parties or on behalf of the institutions are offered in both languages when applicable, and take language into account when choosing a medium to communicate with the public, such as advertising.

The complaints received by the Office of the Commissioner that relate to service to the public touch on some of these issues, as do the results of the report cards, audits and other interventions.

#### **Admissible complaints related to service to the public in 2007–2008**

In 2007–2008, the Office of the Commissioner of Official Languages received 432 admissible complaints related to service to the public, representing more than two-thirds of all admissible complaints filed during the year. Written communications to the general public (111 complaints) and ground services to the travelling public (110 complaints) were the most common subjects of these complaints. A third problem area was communications in person, for which 56 complaints were considered admissible.

These numbers are revealing. First, they show that senior officials and public servants need to do more to ensure that their written communications (e.g., letters, e-mails, forms, brochures and job postings) are consistently made available to Canadians in both official languages. Second, they show that institutions or offices providing ground services to the travelling public (e.g., airline check-in counters, cafeteria services, signage, announcements or security screening services in designated airports and train stations) have to make more of an effort to better respect the language rights of the public they serve. Finally, they show that offices, facilities and points of service that are designated bilingual need to reinforce measures to ensure adequate service in person in both official languages—this includes making an active offer

7 See <http://laws.justice.gc.ca/en/O-3.01/index.html>.

and ensuring a sufficient number of bilingual staff are available at all times. If progress was made in these three areas alone, in the coming year, service to the public would improve dramatically.

In terms of the regions where the alleged service to the public infraction occurred, the NCR remains at the top of the list in 2007–2008, followed by Ontario, the Atlantic region and Quebec.

An examination of the language of complainants for this category reveals that the vast majority are Francophones (92%). This is consistent with the language of the complainants for all categories of complaints filed in 2007–2008.

**TABLE 5**

**TRENDS IN ADMISSIBLE COMPLAINTS RELATED TO SERVICE TO THE PUBLIC**

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Total number of admissible complaints related to service to the public	<b>Decrease</b>	The number of admissible complaints related to service to the public has declined since 2005–2006, dropping 5%. The proportion of admissible complaints related to service to the public in relation to all complaints filed remained stable in this same period.
Types of complaints related to service to the public	<b>Some change</b>	Written communications have consistently been the source of the highest number of complaints over the last three years. An important number of complaints, during this period, were also related to media communications, communications in person, and ground services for the travelling public. Interestingly, with the exception of written communications, the nature of complaints related to service to the public has evolved rapidly over the last three years: even though media communications used to be a source of a high number of complaints, there was a substantial drop in complaints related to media communications and Web site content, and at the same time a significant increase in complaints related to ground services for the travelling public.
Region where the alleged infraction occurred—complaints related to service to the public	<b>Some change</b>	The highest number of infractions that lead to complaints related to service to the public consistently occur in the National Capital Region. Complaints in this category from the Atlantic region have declined by one third, moving it from the top spot in 2005–2006 to third this year. This decrease was offset by an increase in the number of complaints from Ontario and Quebec in the same period.
Institutions subject to the greatest number of admissible complaints related to service to the public	<b>No change</b>	Over the last three years, five institutions have consistently figured among the ten institutions subject to the greatest number of admissible complaints related to service to the public: <b>Air Canada</b> , <b>Canada Post</b> , the <b>Canada Revenue Agency</b> , <b>Service Canada</b> and <b>Canada Border Services Agency</b> . All have direct and regular contact with the public by virtue of their mandates.



## Report card results for service to the public in 2007–2008

As in previous years, service to the public was one of the five factors evaluated by the Commissioner in this year's report cards, and was worth 25% of the overall rating given to institutions. Four distinct criteria related to service to the public were examined:

- the advertisement of bilingual services and availability of a sufficient number of bilingual staff;
- the presence of service agreements with third parties that provide for the delivery of bilingual services;
- the existence of an internal policy on service to the public and effective monitoring mechanisms; and
- the active offer and delivery of adequate services in both official languages in person at offices designated bilingual and over the telephone.

The report card results for 2007–2008 show that providing service to the public in both official languages remains a challenge for a large number of federal institutions. Only nine out of 38 institutions received a “good” rating for this factor, compared to 19 that received a “fair” rating and eight that received a “poor” rating. Two institutions, the **National Capital Commission** and the **National Arts Centre**, stood out for their exemplary performance in serving the public in both official languages. The eight institutions that received a “poor” rating must take stronger action if they are to obtain better results for this factor next year. These institutions are the **Public Health Agency of Canada**, **Indian and Northern Affairs Canada**, **Agriculture and Agri-Food Canada**, **Fisheries and Oceans Canada**, the **Halifax International Airport Authority**, **Environment Canada**, the **Royal Canadian Mounted Police** and **Air Canada**.

Of the four criteria used to assess the institutions' performance regarding service to the public, the observations in person and over the telephone conducted by the Office of the Commissioner brought down the ratings of many institutions for this factor (see “Observations on service to the public” for further analysis of the observation results), showing once again that institutions must place greater emphasis on results. Generally speaking, the vast majority of institutions performed well regarding the advertisement of bilingual services, the bilingual capacity and third party agreements for ensuring adequate bilingual services. The final criterion, which looked at whether an institution had a policy on service to the public and mechanisms to monitor service quality, showed mixed results. Just over half of the institutions received satisfactory ratings, but for a large number of institutions there is still significant room for improvement in this area. Gaps were especially noted in the area of quality monitoring, where institutions must do more to oversee the application of their own policies and guidelines, be it in the context of third party agreements or service monitoring on the ground.

## Bilingual capacity

One of the criteria used to assess the performance of federal institutions regarding service to the public is the capacity to provide services in both official languages, meaning that employees who occupy bilingual positions meet the language requirements of those positions.<sup>8</sup> Having a sufficient number of bilingual staff in a given institution is vital to ensure the necessary resources are in place to respect official languages obligations. Based on the information

8 Certain separate employers do not have bilingual positions. For them, statistics regarding bilingual capacity refers to the number of employees able to provide services in English and in French.

that the Commissioner received from the **Canada Public Service Agency** and separate employers,<sup>9</sup> in all but four institutions have over 80% bilingual capacity suggesting that a large proportion of their staff are capable of serving members of the public in the official language of their choice. While encouraged by these results, the Commissioner nonetheless calls upon two institutions, the **Canadian Air Transport Security Authority** (where bilingual capacity is at only 55%) and **Air Canada** (where bilingual capacity is at only 41%) to show stronger leadership in this regard, especially given the low marks these institutions received for service in person during the observations (see “Observations on service to the public”).

When looking at the theme of leadership, an important aspect to examine specifically is the bilingual capacity of the executives in a given institution. In the majority of the 18 institutions that provide data on this subject,<sup>10</sup> over 85% of executives meet the language requirements of their positions. Although this percentage suggests that the leadership at the top would be sensitive to official languages issues, the Commissioner knows this is not always the case. Even when it is, this sensitivity often does not trickle down to the operational level. As mentioned in the foreword to this report, many public servants see bilingualism as a box to tick rather than a core value of their work. As a result, many Francophone executives are reluctant to use French in meetings, or write memos or briefing notes in French knowing they will have less impact or influence with their Anglophone colleagues—regardless of whether these colleagues have passed their language tests or not. The attitude of seeing bilingualism as a burden rather than a value will have to change if institutions are to improve their performance. Executives have a key leadership role to play to make sure this change occurs.

## Observations on service to the public

The Office of the Commissioner once again carried out observations at offices across the country and over the telephone to evaluate active offer and the delivery of adequate bilingual services for the 38 institutions. Based on a representative sample established by **Statistics Canada**, observations in person were carried out in every province and territory at more than 1000 federal offices that are designated bilingual, and a similar number of observations were carried out over the telephone, mostly between mid-June and mid-July 2007. During each observation, institutions were assessed on the following criteria:

- Visual active offer for the observations in person: Institutions were expected to display a series of visual elements, such as bilingual signage inside and outside their office, indicating to the public that service is offered in both official languages at that location.
- Active offer in person and over the telephone: Federal employees were expected to use a bilingual greeting, for example, “Hello, Bonjour,” when they first communicated with the member of the public. Automated telephone systems were also expected to use a bilingual greeting, unless they were lines specifically dedicated for only one language. Making an active offer indicates to members of the public that they should feel comfortable using the official language of their choice.
- Adequate service delivery in person and over the telephone: The information received was expected to be adequately delivered in the minority official language of the province or territory where the office is located.

The results of the 2007–2008 observations for service to the public are presented in Table 6.

9 “Separate employers” are institutions which do not have the Treasury Board Secretariat as employer.

10 Separate employers do not provide data specifically on the bilingual capacity of executives.

TABLE 6

OBSERVATION RESULTS<sup>11</sup> FOR SERVICE IN PERSON AND OVER THE TELEPHONE IN 2007–2008

INSTITUTION	IN PERSON			OVER THE TELEPHONE	
	VISUAL ACTIVE OFFER	ACTIVE OFFER IN PERSON	ADEQUATE SERVICE	ACTIVE OFFER	ADEQUATE SERVICE
Air Canada	84%	8%	55%	60%	90%
Agriculture and Agri-Food Canada	80%	17%	74%	65%	83%
Atlantic Canada Opportunities Agency	88%	38%	88%	87%	100%
Business Development Bank of Canada	90%	33%	58%	100%	98%
Canada Border Services Agency	92%	27%	79%	97%	91%
Canada Economic Development Agency for the Regions of Quebec	91%	27%	91%	86%	100%
Canada Mortgage and Housing Corporation	95%	32%	79%	96%	100%
Canada Post	96%	21%	81%	77%	91%
Canada Revenue Agency	98%	28%	74%	100%	97%
Canadian Air Transport Security Authority	92%	52%	64%	100%	100%
Canadian Food Inspection Agency	89%	4%	64%	87%	87%
Canadian Forces	94%	6%	78%	90%	84%
Canadian Museum of Civilization Corporation	91%	58%	91%	100%	100%
Canadian Tourism Commission	100%	75%	100%	100%	100%
CBC/Radio-Canada	93%	27%	76%	82%	92%
Citizenship and Immigration Canada	95%	22%	78%	100%	96%
Correctional Service Canada	85%	4%	73%	81%	81%
Environment Canada	89%	13%	65%	49%	64%
Fisheries and Oceans Canada	79%	10%	64%	84%	79%
Halifax International Airport Authority	69%	4%	19%	100%	100%
Health Canada	80%	31%	57%	83%	87%
Indian and Northern Affairs Canada	73%	10%	50%	86%	63%
Industry Canada	86%	24%	72%	77%	88%
National Arts Centre	100%	50%	100%	100%	100%
National Capital Commission	100%	100%	100%	100%	100%
National Film Board	100%	13%	63%	100%	100%
NAV CANADA	100%	50%	100%	50%	100%
Ottawa International Airport Authority	77%	0%	50%	100%	100%
Parks Canada	97%	45%	79%	88%	91%
Passport Canada	100%	20%	93%	100%	100%
Public Health Agency of Canada	86%	29%	57%	92%	62%
Public Works and Government Services Canada	88%	26%	79%	82%	96%
Royal Canadian Mounted Police	78%	19%	69%	73%	82%
Service Canada	100%	32%	74%	92%	97%
Statistics Canada	100%	0%	100%	100%	100%
Transport Canada	79%	24%	72%	82%	88%
Western Economic Diversification Canada	91%	36%	91%	91%	82%
VIA Rail	96%	4%	67%	96%	100%
<b>OVERALL RESULT</b>	<b>92%</b>	<b>23%</b>	<b>75%</b>	<b>82%</b>	<b>88%</b>

11 The results were calculated by Statistics Canada and represent a performance estimate based on a representative sample of observations for each institution. More information on the methodology that was used can be found on the Office of the Commissioner's Web site at [www.officiallanguages.gc.ca](http://www.officiallanguages.gc.ca).



## Focus on active offer

When communicating with the public, it is important that the federal government ensure Canadians are comfortable using the official language of their choice. All federal institutions have a duty to make the public aware that services are available in either official language at offices and points of service that are designated bilingual. This duty, which is set forth in section 28 of the *Official Languages Act*, means that institutions must actively offer services in both languages, without waiting for the public to demand them.

In order to respect Canadians' right to receive service in the language of their choice, institutions must provide both visual and verbal active offers where appropriate. They are expected to do so by ensuring that signage inside and outside the offices is bilingual, and by addressing clients with a bilingual greeting such as "Hello, Bonjour."

The Commissioner notes that federal institutions perform very poorly in this area, especially in terms of active offer in person. Of all the spot checks conducted by the Office of the Commissioner over the last three years, active offer in person was present only one fifth of the time.

In last year's annual report, the Commissioner reiterated the importance of this provision by recommending that deputy heads in federal institutions ensure front-line staff actively offer services in both official languages. He will be conducting a follow-up on the institutions' performance in this area for next year's annual report.

The results of the observations on service to the public are mixed, showing strong performance in some areas while highlighting a need for improvement in others.

Visual active offer was present 92% of the time, which demonstrates that a large number of institutions take this requirement seriously. This year, eight institutions received perfect scores for this criterion: the **National Arts Centre**, the **Canadian Tourism Commission**, the **National Capital Commission**, **Statistics Canada**, **Passport Canada**, **Service Canada**, **NAV CANADA** and the **National Film Board**. However, the Commissioner feels that some institutions still have room for improvement in this area. Two institutions, for example, received less than 75% for this criterion, and will be expected to improve their performance next year: the **Halifax International Airport Authority** and **Indian and Northern Affairs Canada**.

Despite the Commissioner's recommendation in his 2006–2007 annual report that deputy heads in federal institutions ensure their staff actively offer services in both official languages, this year the vast majority of institutions that were evaluated scored less than 50% for active offer in person. Overall, an active offer by staff was made only 23% of the time. While the Commissioner notes that this represents a slight improvement over last year, he once again calls upon federal institutions to show leadership and act on this obligation. This year, only six institutions made an active offer in person at least 50% of the time: the **National Capital Commission** (which made an active offer in 100% of cases—the only institution to do so), the **Canadian Tourism Commission**, the **Canadian Museum of Civilization Corporation**, the **National Arts Centre**, **NAV CANADA** and the **Canadian Air Transport Security Authority**.

Active offer over the telephone, which was made 82% of the time, was much better than in person, due in part to the increasing number of automated telephone systems used by federal institutions. Thirteen institutions made an active offer over the telephone in 100% of cases, an increase over last year. Unfortunately, two institutions made an active offer over the telephone in 50% or less of the cases this year: **NAV CANADA** and **Environment Canada**. The Commissioner expects to see better results from these institutions next year.

For adequate service in the official language of the minority, the results of this year's observations show that much progress still needs to be made, in particular regarding the delivery of service in person. The quality of service was adequate only three times out of four (75%), which is consistent with last year's results. The Commissioner notes that a number of institutions are still not doing enough to ensure that members of the public are served in the official language of their choice. This year, for example, three institutions provided adequate service in person 50% or less of the time: **Indian and Northern Affairs Canada**, the **Ottawa International Airport Authority** and the **Halifax International Airport Authority**. As the provision of adequate bilingual services at designated offices is mandated by law, the Commissioner finds these results unacceptable, and expects better results next year.

Numbers for adequate service over the telephone were significantly higher: service was adequate 88% of the time this year compared to 77% in 2006–2007, and 15 institutions provided adequate service over the telephone 100% of the time in the official language of the minority. All institutions that were evaluated provided adequate service over the telephone at least 50% of the time.

## Focus on Service Canada

Created in September 2005, Service Canada has become a key player in the provision of front-line federal services to Canadians, making it an institution to watch in terms of service delivery in both official languages.

Since its inception, Service Canada has consistently been among the institutions with the highest number of complaints per year for both service to the public and language of work. Compared to last year, the results of the observations made in person and over the telephone have risen slightly, although there is still room for improvement. The Commissioner also notes that Service Canada recently adopted a service strategy specifically geared to official language minority communities that will seek to ensure that these communities receive services of equal quality to the services provided to the majority, and make Service Canada a "preferred partner" in the development of official language minority communities.

As Service Canada continues to expand its points of service and the types of services it offers, the Office of the Commissioner will continue to work with this key institution to help it identify ways to better meet its official languages obligations. The Commissioner hopes that Service Canada, given its central role as a provider of government services, will strive to be a model for other federal institutions in terms of official languages leadership.

TABLE 7

## TRENDS IN REPORT CARD RESULTS RELATED TO SERVICE TO THE PUBLIC

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Report card ratings for service to the public	No change	Results for service to the public have been mostly stagnant over the last two years, with a majority of institutions receiving either “fair” or “poor” ratings each year. The same number of “exemplary” ratings for service to the public were given this year as last year.
Observation results	Some change	Over the last three years, the Commissioner has noted improvements in visual active offer, active offer over the telephone and adequate service over the telephone. For active offer and adequate service in person, overall results have unfortunately not changed since 2005–2006. The Commissioner expects to see improvement in these areas.
Top/most improved institutions	Some change	Six institutions performed well both in 2006–2007 and this year. They are <b>Passport Canada</b> , the <b>National Arts Centre</b> , the <b>National Capital Commission</b> , the <b>Canadian Museum of Civilization Corporation</b> , <b>Statistics Canada</b> and the <b>Canada Revenue Agency</b> . Two institutions saw an improvement over last year, moving them up to “good” for service to the public: the <b>Canadian Tourism Commission</b> and the <b>Canada Mortgage and Housing Corporation</b> .



## Audits and follow-ups related to service to the public

In 2007–2008, the Office of the Commissioner undertook a number of audits and audit follow-ups of various federal institutions that included issues related to service to the public. Many of these institutions were audited because of particular problems that were identified either in the report card or because the institution was the subject of a high number of complaints. If specific problems are identified during the course of the audit, the Commissioner seeks to obtain commitments from senior officials of the institution in question to address the situation. The Commissioner considers the audit process, like many of his other compliance assurance tools, as a way for his office to work with an institution to help it meet its official languages obligations. The following is a summary of some of the audits and follow-ups related to service to the public that were conducted this year:

- **Halifax International Airport Authority:** The Commissioner has begun an audit to examine the overall management of the official languages program at Atlantic Canada's largest airport. The audit seeks to address issues raised during the course of some investigations of the airport and its report card results. The Commissioner will examine how the management of its official languages program allows the airport to effectively carry out its obligations, especially in terms of service to and communications with the travelling public. More specifically, the audit will focus on senior management's commitment to official languages, infrastructure and monitoring in the airport. A final report is expected later this year.

## Focus on the travelling public

Section 23 of the *Official Languages Act* states the obligation of federal institutions to provide bilingual services to the travelling public where there is significant demand. This includes some ground services at designated airports, train stations and ferry terminals; on-board services by carriers subject to the Act; and services at land border crossings.

In the last three years, almost a quarter of all complaints regarding service to the public have been related to ground and on-board services to the travelling public. This number is on the rise, increasing by nearly two-thirds over the past year alone.

Recognizing this as a significant compliance issue, the Office of the Commissioner is working to better understand the priorities of the travelling public, and is closely monitoring a wide variety of federal institutions, airport authorities, concessionaires and carriers to measure and ensure adequate performance in this area. For example, a dialogue with the **Greater Toronto Airports Authority** is now ongoing to discuss areas of possible future collaboration to improve the bilingual services offered at the Toronto Pearson International Airport.

By focusing on this issue now, it is expected key institutions that offer services to the travelling public will have taken the necessary steps by the 2010 Vancouver Olympics to promote Canada's bilingualism to the international visitors who will be coming to the Games and to the Canadian public they serve on a daily basis.

- **Agriculture and Agri-Food Canada:** An audit focusing on communications with and services to the public was undertaken in 2007. The audit examined the bilingual services offered at the various designated offices of this institution, as well as the management framework and the mechanisms put in place to help them effectively carry out their duties under the *Official Languages Act*. This audit was conducted in part because of poor results on past report cards for service to the public. The audit revealed that, while the Department does have a structure in place to administer the official languages program and has taken steps to raise awareness among employees of its obligation to provide service to the public, there are still a number of gaps in service delivery on the ground. Bilingual services were often lacking, particularly in Western Canada, and the active offer of service in person or over the telephone was frequently absent.
- **Environment Canada:** The Commissioner completed an audit of the services delivered over the automated telephone network of the **Meteorological Service of Canada**, a division of **Environment Canada** that provides weather and environmental information to Canadians. An audit of this institution was carried out because of its poor report card score for service to the public, and because of its large number of bilingual points of service that are, in fact, automated telephone systems. The audit revealed that the institution has an internal structure in place to provide services in both official languages. Nevertheless, most recent observations of the institution's telephone services revealed major gaps in adequate service delivery and active offer. **Environment Canada** must improve the **Meteorological Service of Canada's** bilingual services, which the Commissioner considers essential to Canadians.

Other issues included the language clauses in their agreements with third parties, the absence of an accountability framework and a lack of consultation with official language communities to help determine their needs with respect to service to the public. Eight recommendations were made to the Department to help it improve the delivery of services in both official languages, and **Agriculture and Agri-Food Canada** has since developed an action plan for the implementation of those recommendations.

## Audit follow-ups

As part of its external audit policy, the Office of the Commissioner follows up on its audits 18 to 24 months after their publication to assess the progress institutions have made in implementing the Commissioner's recommendations. To this end, a series of follow-ups were undertaken this year on audits published in 2005. One of the follow-ups was of an audit of service to the public at highway border crossings, looking at how one institution implemented the Commissioner's recommendations.<sup>12</sup>

- **Canada Border Services Agency:** The audit of this institution, published in November 2005, examined the services provided to the public in both official languages at highway border crossings across Canada. The Commissioner is satisfied with the progress the institution has made in the implementation of the 12 audit recommendations. In fact, the **Canada Border Services Agency** states that the audit itself, and the Commissioner's 12 recommendations, served as the foundation for creating an action plan and measurable priority objectives for official languages. The Commissioner expects that the measures taken by the institution in follow-up to the audit will contribute to resolving some of the recurring problems they are facing at the **Toronto Pearson International Airport** and border crossings in southern Ontario.

## Proactive or preventive interventions made in 2007–2008 related to service to the public

Preventive interventions are made when a specific official languages issue needs to be brought to the attention of an institution in order to avoid future infractions. Proactive interventions are made before a complaint is filed with the Commissioner, and are often related to issues arising in the media. The following are some examples of interventions that were made in 2007–2008:

- The Commissioner intervened with **Veterans Affairs Canada** in April 2007 after learning that signs placed at Canada's Vimy Memorial prior to the 90th anniversary celebrations of the Battle of Vimy Ridge contained multiple errors in French. In response, the institution removed them and agreed to work with the non-profit organization that donated the panels to have them corrected.
- After learning of a possible official languages infraction, the Office of the Commissioner contacted the **Edmonton Regional Airports Authority** to advise it that one of the signs in the **Edmonton International Airport** was incorrectly translated. The airport quickly fixed the problem and reviewed its other signs to ensure that the information provided to the public was of equal quality in both official languages.

12 Other follow-ups will be highlighted later in this chapter, in the sections on language of work and the advancement of English and French.



## Court interventions made in 2007–2008 related to service to the public

- In advance of the **2010 Winter Olympic Games** in Vancouver–Whistler, the Commissioner has taken measures to help ensure that the Games truly reflect Canada's linguistic duality. For example, the Commissioner met with John Furlong, CEO of the Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games (VANOC) to discuss the importance of the Games reflecting Canada's linguistic duality. In addition, representatives from the Office of the Commissioner met with the Federal Essential Services Committee for the 2010 Winter Games, comprised of a variety of federal institutions, to talk to its members about ways to ensure that the language rights of Canadians are respected and promoted in the context of the Games. The Commissioner plans to work with other key institutions over the coming year to ensure that official languages are part of their preparations for 2010. The Office of the Commissioner is undertaking a study on the status of the preparations for the Games to identify best practices and challenges, and to propose recommendations to VANOC and the Federal Vancouver 2010 Secretariat with respect to official languages.<sup>13</sup>

On occasion, the Commissioner intervenes before the courts when the other options at his disposal have been exhausted or when a court action raises important legal questions for official languages. The following is an example of an intervention that was made this year:

- In October 2007, the Commissioner intervened before the **Supreme Court of Canada** in the case of Marie-Claire Paulin and the Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick against the **Royal Canadian Mounted Police**.<sup>14</sup> The case centred on Ms. Paulin's complaint that a **Royal Canadian Mounted Police** officer based in Woodstock, New Brunswick, was unable to provide her with service in French when she was stopped. The **Supreme Court of Canada's** decision, which was handed down on April 11, 2008, sided with Ms. Paulin and the Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick. It clarified the language obligations of the **Royal Canadian Mounted Police** when it is providing services as a provincial police force, and confirmed that members of the public have the right to receive services from this police force in either official language throughout the province of New Brunswick, regardless of whether there is significant demand. The Court also stipulated that the **Royal Canadian Mounted Police** retain its status as a federal institution in all provinces where it provides provincial police services and that it must respect its obligations under the federal *Official Languages Act* at all times.

<sup>13</sup> See Chapter III for more information on the Olympic Games study.

<sup>14</sup> *Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. v. Canada*, 2008 S.C.C.15.

## Examples of leadership in service to the public

Each year the Commissioner chooses to mention certain institutions that show leadership in official languages. These examples highlight specific initiatives that have yielded positive results. Examples of leadership in service to the public include the following:

- The **National Capital Commission**—which received an “exemplary” rating for service to the public this year—set up a training program for its client service employees that includes a component on the institution’s expectations regarding active offer and adequate service delivery in both official languages. In addition, bilingualism is a mandatory requirement for all customer service employees and students. The exceptional performance of this institution during the observations carried out in person and over the telephone demonstrates that its training programs and hiring policies are translating into concrete results.
- The **Canada Mortgage and Housing Corporation** and **Canada Post** conduct quarterly evaluations of active offer and adequate service to the public in both official languages within their institutions. The senior managers responsible for the areas where gaps are identified must then report to the management committee on the corrective measures that were taken to resolve the problems. The Commissioner believes that regular service evaluations and management accountability are important factors to ensure quality and consistent bilingual services for Canadians, and he notes that both these institutions scored above the average for the adequate delivery of services in person.

## CONCLUSION: SERVICE TO THE PUBLIC

The complaints, report card results, audits and various interventions the Commissioner made regarding service to the public show that this area is clearly a weak spot for federal institutions. Report card results are not improving overall, the same institutions are receiving poor ratings year after year and the same issues that mattered to Canadians three years ago still pose problems today. Not receiving written communications from federal institutions in one’s preferred official language, for example, still tops the list of complaints in this category. A large number of institutions rarely make an active offer in person, despite the Commissioner’s recommendation last year. For three years running, one of every four Canadians who walks into a federal office that is designated bilingual cannot receive adequate service in the official language of the minority in that province or territory. One of the trends the Commissioner has noticed is that even if some of the infrastructure is in place to ensure bilingual services, results are not improving in many cases. As a result, institutions must increase the amount of monitoring they carry out, rethink the way they operate on the ground and develop new mechanisms that focus just as much on results as they do on processes.

Canadian travellers are also increasingly having a difficult time receiving service in their preferred official language in designated airports and train stations and at other points of service. In addition, the Commissioner notes a large number of institutions that serve the travelling public receive low report card ratings for this factor. This is clearly an area where more can be done to improve performance. To this end, the Commissioner is eager to work with senior officials and public servants, but institutions first have to be willing to change the way they operate with the goal of achieving better results. In order to do so, leadership will be key.

## PART 3:

### A CLOSER LOOK AT LANGUAGE OF WORK

In some parts of Canada, federal public servants<sup>15</sup> have the right to work in the official language of their choice. Part V of the *Official Languages Act* sets forth this right and the regions where it applies. These designated regions are the National Capital Region, New Brunswick, parts of Northern and Eastern Ontario, the Montréal area, parts of the Eastern Townships, the Gaspé and Western Quebec.

In order to meet this requirement, federal institutions must take steps to ensure that the work environment in these regions is conducive to the effective use of both official languages, and that their employees feel comfortable exercising their right to work in English or French. This means that institutions must provide, among other things, work instruments, central and personal services, and training in both official languages, in addition to a sufficient number of bilingual supervisors and senior managers.

When evaluating whether employees are able to work in the official language of their choice, the Commissioner verifies if federal institutions subject to the Act have the following in place: a language of work policy and supporting measures, adequate bilingual supervision and measures to actively encourage the use of both official languages in the workplace. The Commissioner also examines the level of satisfaction among employees working in a minority setting with their ability to work in their language of choice.

The analysis of admissible complaints related to language of work and the report card and audit results discussed in the following paragraphs will allow us to determine whether institutions are meeting their obligations under this part of the Act.

15 For the purposes of this report, the term "federal public servants" refers to all employees of federal institutions subject to Part V of the Act, as well as members of the Canadian Forces.



### **Admissible complaints related to language of work in 2007–2008**

In 2007–2008, the Office of the Commissioner of Official Languages received 112 admissible complaints related to language of work, representing 18% of all admissible complaints. The majority of admissible complaints in this category were filed by Francophones (17% of these complaints came from Francophones working in Quebec outside the NCR), and the region where the most alleged infractions occurred this year was the NCR, followed by Quebec and the Atlantic region.

The aspects of language of work that were most frequently at issue this year were internal communications (representing 35% of all admissible complaints related to language of work), training and development, and central and personal services offered by institutions.

These numbers show that federal institutions in regions designated bilingual need to make more of an effort to ensure that their internal communications (e-mails, notices, meeting agendas and speeches, to name a few examples) are prepared in both official languages. What is more, they need to take steps to ensure that their employees have access to central and personal services (e.g. administrative, pay, financial and legal services, as well as interviews and performance evaluations) in their official language of choice. For training and development, institutions must ensure that courses are available in French and English in order to give their employees equal opportunities for professional development regardless of their preferred official language. Addressing these key compliance issues would go a long way in ensuring that the language of work rights of federal employees in designated regions are fully respected, and that Canada's largest employer—the federal public service—demonstrates leadership by setting the example of a truly bilingual workplace.

TABLE 8

## TRENDS IN ADMISSIBLE COMPLAINTS RELATED TO LANGUAGE OF WORK

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Total number of admissible complaints related to language of work	No change	The number of admissible complaints related to language of work has remained stable over the last three years. At the same time, the Commissioner notes that there has been a significant increase in the number of complaints related to language of work filed against certain institutions, the two main examples being <b>National Defence</b> and <b>Canada Post</b> .
Types of complaints related to language of work	No change	The type of complaint related to language of work that was most frequently made over the last three years related to internal communications. In the last three years, central and personal services and training and development have also been areas of concern.
Institutions subject to the greatest number of admissible complaints high related to language of work	No change	In the last three years, <b>National Defence</b> and <b>Public Works and Government Services Canada</b> are the only institutions that have consistently been the subject of a number of complaints related to language at work.

## Report card results for language of work in 2007–2008

During the report card evaluations, the Commissioner assesses federal institutions' compliance with language of work obligations. This factor, worth 25% of an institution's overall rating, is evaluated according to the following criteria: the existence of a policy on language of work and adequate bilingual supervision, and the use of both official languages in the workplace.

Language of work remains a serious problem for a large number of the federal institutions that are evaluated. Only 20 out of 37<sup>16</sup> institutions received a "good" rating in this category (none received an "exemplary" rating), while 15 received a "fair" rating, one received a "poor" rating and one received a "very poor" rating. The

Commissioner calls for greater efforts on this front, especially from the two institutions with the lowest ratings: the **Canadian Forces** and **NAV CANADA**.

Ensuring the effective use of both official languages in the workplace is a source of great difficulty for many institutions, as indicated by their poor performance in the language of work survey (see "Language of work survey" on next page). This shows, once again, that even if corporate planning takes into consideration language of work requirements, this planning does not always have an effect on employees. A more results-focused approach is required if institutions are to fully respect the language rights of their employees.

16 One institution, the Halifax International Airport Authority, is not subject to language of work requirements, as it has no employees in regions designated bilingual for the purposes of language of work.

## Bilingual supervision

The Commissioner specifically examines the bilingual capacity of supervisors in federal institutions. In other words, he evaluates whether public servants who supervise staff in bilingual regions meet the language requirements of their position. This is an important evaluation criterion, as employees who work in these regions have the right to be supervised in the official language of their choice.

According to the data collected, most institutions are meeting their obligation in this respect, with 29 out of 38 institutions achieving 85% or higher for the bilingual capacity of their supervisors. Four institutions should be singled out for strong performance, obtaining 95% capacity or higher: the **National Film Board**, the **Canada Mortgage and Housing Corporation**, the **Canadian Museum of Civilization Corporation** and the **Atlantic Canada Opportunities Agency**. Three other institutions, however, had under 75% bilingual capacity for supervisors, and will need to do more in the coming year to address this shortcoming: **Air Canada**, **Canada Post** and the **Canadian Air Transport Security Authority**.

## Language of work survey

To help him further assess the institutions' performance in terms of the use of both official languages in the workplace, the Commissioner asked Statistics Canada to conduct a survey on language of work that contained questions identical to those in the 2005 Public Service Employee Survey on federal employees' satisfaction with their ability to work in their language of choice. The survey asked the Francophone public servants working in the NCR, New Brunswick and the bilingual regions of Ontario, as well as the Anglophone public servants working in the bilingual regions of Quebec (not including the NCR) in the 37 institutions that were evaluated to indicate whether they agree or disagree with the following statements:

- The material and tools provided for my work, including software and other automated tools, are available in the official language of my choice.
- When I prepare written materials, including electronic mail, I feel free to use the official language of my choice.
- When I communicate with my immediate supervisor, I feel free to use the official language of my choice.
- During meetings with my work unit, I feel free to use the official language of my choice.
- The training offered by my organization is available in the official language of my choice.

The overall satisfaction levels of employees were then calculated for each institution. The results of the survey for 2007–2008 are presented in Table 9.



TABLE 9

## RESULTS OF THE LANGUAGE OF WORK SURVEY FOR 2007–2008

INSTITUTION	SATISFACTION LEVEL AMONG FRANCOPHONES	SATISFACTION LEVEL AMONG ANGLOPHONES
	(NCR, N.B., ONT.)	(QUEBEC)
Air Canada	39%	95%
Agriculture and Agri-Food Canada	64%	*
Atlantic Canada Opportunities Agency	84%	**
Business Development Bank of Canada	82%	92%
Canada Border Services Agency	66%	73%
Canada Economic Development Agency for the Regions of Quebec	93%	*
Canada Mortgage and Housing Corporation	67%	*
Canada Post	72%	62%
Canada Revenue Agency	64%	70%
Canadian Air Transport Security Authority	76%	*
Canadian Food Inspection Agency	69%	57%
Canadian Forces***	36%	56%
Canadian Museum of Civilization Corporation	82%	**
Canadian Tourism Commission	*	**
CBC/Radio-Canada	85%	82%
Citizenship and Immigration Canada	72%	59%
Correctional Service Canada	67%	36%
Environment Canada	65%	85%
Fisheries and Oceans Canada	75%	*
Health Canada	58%	*
Indian and Northern Affairs Canada	69%	*
Industry Canada	73%	*
National Arts Centre	81%	**
National Capital Commission	85%	**
National Film Board	*	85%
NAV CANADA	47%	77%
Ottawa International Airport Authority	49%	**
Parks Canada	74%	*
Passport Canada	*	93%
Public Health Agency of Canada	61%	*
Public Works and Government Services Canada	78%	72%
Royal Canadian Mounted Police	64%	65%
Service Canada	72%	35%
Statistics Canada	77%	*
Transport Canada	73%	71%
Western Economic Diversification Canada	*	**
VIA Rail	53%	89%
<b>NATIONAL AVERAGE<sup>17</sup></b>	<b>70%</b>	<b>81%</b>

17 The national average does not include results from the Canadian Forces, as the language of work survey targeted members in bilingual units that are not necessarily located in regions designated bilingual.

\* Due to the small number of respondents, Statistics Canada asked the Commissioner not to use these results.

\*\* No offices in this region.

\*\*\* National Defence provides for the choice of language of work in some of its units outside of designated regions for the purposes of language of work. Francophone respondents came from bilingual units in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario and the NCR. Anglophone respondents came from bilingual units in Quebec.

## Focus on National Defence and the Canadian Forces

Like other federal institutions, the Department of National Defence and the Canadian Forces have a key role to play in ensuring the equal status of both official languages in their daily operations both at home and abroad. Given the large size of this Department and its symbolic character, it is all the more important that the civil and military leaders pay special attention to official languages, including the language rights of its employees and military personnel.

In recent years, National Defence has faced major challenges in terms of language of work and language of training within the Canadian Forces. Language of work complaints have increased over the last three years, and the language of work survey conducted this year shows low satisfaction levels among both Anglophone and Francophone members of the Forces with their right to use the language of their choice when working in a minority setting.

Over the past year, the Commissioner visited a number of Canadian Forces offices and met with senior officials to gain a better understanding of the operational environment of this institution with regard to language of work. These visits were also part of his ongoing monitoring of how the Department's Official Languages Program Transformation Model, introduced in 2006, works on the ground.

In the coming year, the Commissioner will conduct an audit on language of training in the Canadian Forces—a systemic problem for this institution—to determine to what extent non-commissioned members and officers have access to various training programs in the official language of their choice. He looks forward to working with the institution on this project and other important issues related to language of work.

### Analysis of the survey results

The results of the survey show that there are still a number of problem areas regarding language of work in designated regions, especially for Francophone public servants. Overall, an average of only 70% of Francophone public servants working in designated regions were satisfied with their ability to work in the official language of their choice. The average for Anglophone public servants in Quebec was better, at 81%.

Two of the questions elicited particularly low satisfaction rates from Francophone public servants: feeling free to use their language of choice during meetings within their work unit, and feeling free to use their language of choice when preparing written materials. For Anglophone public servants in Quebec, the most significant problem was the lack of training offered in their language of choice. A further breakdown by question is provided in the following paragraphs.

### ***Meetings***

Only 59% of Francophone public servants feel free to use the official language of their choice during meetings in their work unit, compared to 77% of Anglophone public servants in Quebec. Clearly, this is a major problem that federal institutions must address. The Commissioner notes that over half of Francophone public servants in the following eight institutions do not feel comfortable using their language of choice during meetings: the **Canada Mortgage and Housing Corporation**, **Health Canada**, the **Public Health Agency of Canada**, the **Ottawa International Airport Authority**, **VIA Rail**, **NAV CANADA**, the **Canadian Forces** and **Air Canada**.

### ***Written materials***

A total of 60% of Francophone public servants feel free to use their language of choice when preparing written materials, compared to 82% of Anglophone public servants in Quebec. For this question, five institutions scored under 50% for Francophones: **Indian and Northern Affairs Canada**, the **Public Health Agency of Canada**, **Health Canada**, **NAV CANADA** and the **Canadian Forces**. Another two institutions scored less than 50% for Anglophones in Quebec: **Correctional Service Canada** and **Service Canada**.

### ***Training***

In terms of the availability of training in the language of their choice, 73% of Francophone public servants stated they were satisfied in this respect. The percentage for Anglophones in Quebec is identical. Only four institutions scored less than 50% for Francophones in this category: **VIA Rail**, the **Ottawa International Airport Authority**, the **Canadian Forces** and **Air Canada**. As for Anglophones in Quebec, this question showed the lowest levels of satisfaction among respondents out of all survey questions.

Nine institutions must make more of an effort to provide training to Anglophone employees in Quebec in their language of choice: the **Royal Canadian Mounted Police**, the **Canada Border Services Agency**, **Transport Canada**, the **Canada Revenue Agency**, **Public Works and Government Services Canada**, the **Canadian Forces**, **Service Canada**, **Citizenship and Immigration Canada** and **Correctional Service Canada**.

### ***Communications with immediate supervisors***

The scores were slightly higher in response to the question regarding whether public servants feel free to use their language of choice when communicating with their immediate supervisor. Some 79% of Francophone public servants and 87% of Anglophone public servants in Quebec were satisfied in this regard. The satisfaction rate for Francophones was less than 50% in three institutions: **NAV CANADA**, **Air Canada** and the **Canadian Forces**. The satisfaction rate for Anglophones was less than 50% in two institutions, **Service Canada** and **Correctional Service Canada**.

### ***Work tools***

A full 81% of Francophone public servants were satisfied with the materials and tools provided in their language of choice, compared to 88% of Anglophone public servants in Quebec. No institution scored a satisfaction rate of less than 50% for this question.



TABLE 10

## TRENDS IN REPORT CARD RESULTS RELATED TO LANGUAGE OF WORK

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Report card ratings for language of work	<b>No change</b>	This year's report card results are nearly identical to those obtained last year, meaning that, on the whole, little progress has been made regarding language of work. For example, the same number of institutions that received a "good" rating last year received the same rating this year, and no institution has ever received an "exemplary" rating for this factor.
Language of work survey	<b>No change</b>	Compared with the results from last year, the problem areas identified through the language of work survey remain the same. Francophone respondents in both surveys stated they did not feel free to use their official language of choice during meetings and when preparing written material. For Anglophone respondents in Quebec, the most serious problem in both years was access to training in their language of choice.
Top/most improved institutions	<b>Some change</b>	Over the last two years, 15 institutions managed to maintain a "good" rating for language of work. While the ratings for some fell this year, the Commissioner is pleased to note that four institutions have improved their performance and this year are receiving a "good" rating for their efforts. These institutions are <b>Citizenship and Immigration Canada, Western Economic Diversification Canada, Health Canada</b> and the <b>Business Development Bank of Canada</b> .

## **Audits and follow-ups related to language of work**

This year, there were no audits of language of work. One audit follow-up, however, was undertaken that has important implications for language of work and the creation of a bilingual environment in one institution, even if the objective of the original audit was the overall Official Languages Program management.

- **Public Works and Government Services**

**Canada:** The audit of this Department, which was published in September 2005, focused on the internal management of the Official Languages Program within the institution and included issues related to language of work. The follow-up conducted in 2007 reveals that the Department responded well to the Commissioner's 12 recommendations. Based on the Department's overall performance, senior management has clearly demonstrated strong leadership in ensuring results-based management of its Official Languages Program, and in integrating official languages into the organizational culture.

## Examples of leadership related to language of work

The following are examples of leadership in the area of language of work, as identified by the Commissioner over the last year.

- **Statistics Canada** continued a pilot project launched in 2006 aimed at making its workplace more conducive to the use of both official languages. The project consists of sending bilingualism facilitators to divisions where the level of bilingualism is relatively low to assess the situation and identify the language of work challenges. The bilingualism facilitator then proposes and implements solutions to improve performance, such as helping employees returning from language training maintain their second language skills and encouraging others to feel comfortable using the official language of their choice in the workplace. Given the success of this initiative in the four divisions that participated in the pilot project, **Statistics Canada** has decided to extend it to the entire institution beginning in 2008–2009. The Commissioner believes this project is an example for other institutions to consider. Given that the satisfaction rate among Francophone employees in this year's language of work survey was only 77%, the Commissioner hopes this initiative will contribute to improving **Statistics Canada's** results for next year.
- In September 2007, the **Canada Revenue Agency** organized a learning week, including an entire day devoted to official languages. As part of this initiative, nearly 400 managers participated in various workshops and information sessions that examined the different options for career development, including a workshop called "My Language Training." Following this workshop, use of the software "For the Love of English / Pour l'amour du français" doubled, and all employees were given access to this tool. As a result, all Agency employees, regardless of where they work, have tools at their disposal to help them learn and maintain their second language skills, where and when they want to.



## CONCLUSION: LANGUAGE OF WORK

A number of important gaps in the implementation of this section of the Act remain to be filled. The Commissioner notes that a large number of complaints about language of work are still filed each year. The report cards show that no progress has been made in this area over the last few years, and that many of the problem areas remain unchanged, particularly the use of French within federal institutions. It is interesting to note, for example, that language of work is the only factor for which no federal institution received an “exemplary” rating in this year’s report cards. As mentioned in Chapter I, although the Office of the Commissioner has already conducted three studies on language of work, no action has been taken on the numerous recommendations made in these studies.

The Commissioner believes the time has come to improve the language of work situation. When nearly half of all Francophone employees working in designated bilingual regions do not feel free to use the official language of their choice at meetings or when writing, and when one in five Anglophones working in Quebec feel that access to training in their preferred official language is an issue, federal institutions must take action. Language of work also has to be seen in the broader context of the *Official Languages Act*, not simply as an internal affair of the federal public service. When a bilingual environment is created within an institution, it undoubtedly has an impact on the way the institution carries out its duties under the other parts of the Act.

By showing leadership, institutions can move towards creating a work environment in which both official languages are valued and used in the daily work of public servants. Years have

passed since public servants have had the right to work in the official language of their choice, yet they still do not feel free to use their preferred official language in meetings and when writing. Addressing those two problem areas would go a long way towards improving the language of work situation for public servants. As leadership on these issues is often most effective when it comes from the top, the Commissioner is issuing the following recommendation directly to the deputy heads of all federal institutions.

### RECOMMENDATION

**The Commissioner recommends that the deputy heads of all federal institutions take concrete steps, by December 31, 2008, to create a work environment that is more conducive to the use of both English and French by employees in designated regions.**

## PART 4:

# A CLOSER LOOK AT THE DEVELOPMENT OF OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES AND THE PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY

Taking measures to advance English and French in Canadian society is important to ensure a sound and sustainable future for linguistic duality in this country. Part VII of the *Official Languages Act* states the federal government's commitment in this regard. All federal institutions have the duty to take positive measures to

- (1) enhance the vitality of English and French linguistic minority communities across Canada and
- (2) foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

Respecting this provision implies that institutions have to understand the needs and realities of official language communities and put plans in place to address those needs in the context of their mandate. It also means that they must actively seek to fulfill this duty when carrying out their various activities.

This part of the Act reflects the fact that official languages involve much more than service to the public or a bilingual federal public service. Indeed, official languages have an impact on our society as a whole and involve a wide variety of actors, from associations that promote second language education to the vibrant institutions, large and small, that official language communities build and support across Canada.

As mentioned earlier in this chapter, even though provisions for the advancement of English and French have existed since 1988, Parliament decided to strengthen them in 2005 by adding the notion of "positive measures" and allowing this part of the Act to be subject to court remedy. Because of these changes, federal institutions now more than ever must see official languages in a new light and do their part to ensure the advancement of English and French, in their own organizations and in Canadian society as a whole.

### Admissible complaints related to the advancement of English and French in 2007–2008

Last year, there was a significant jump in the number of complaints related to the advancement of English and French, due to the 118 complaints received in response to the federal government's 2006 expenditure review. This year, the Office of the Commissioner of Official Languages received 36 admissible complaints related to this part of the Act. This represents 6% of all admissible complaints filed in 2007–2008.

A full 97% of these complaints came from Francophones, a much higher proportion than in the other complaint categories. Regionally speaking, the highest number of complaints came from Manitoba (12), followed by the NCR (10), Ontario (5), and Quebec (4).

Upon further examination, the Commissioner notes that almost the same number of complaints filed this year in this category were related to the development of official language communities as to the promotion of linguistic duality. To improve performance in this area, federal institutions must better understand their obligations regarding the advancement of Canada's linguistic minority communities. As a starting point, institutions should incorporate the three principles laid out by the Commissioner in last year's annual report.<sup>18</sup> They can also consult the *Guide for Federal Institutions* on the implementation of this part. As mentioned, the Guide sets forth a number of questions that

institutions should ask themselves to ensure compliance with the Act, particularly in light of the amendments made in 2005.<sup>19</sup> Because there are no regulations governing this part of the Act, federal institutions have a unique opportunity to be as innovative and proactive as possible in developing positive measures in collaboration with OLMCs and other key stakeholders that seek to advance English and French in Canada.

**TABLE 11**  
**TRENDS IN ADMISSIBLE COMPLAINTS RELATED TO THE ADVANCEMENT**  
**OF ENGLISH AND FRENCH**

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Total number of admissible complaints related to Part VII	<b>Increase</b>	Since 2005–2006, the number of admissible complaints related to Part VII has more than quadrupled. This increase can be attributed to a heightened awareness among Canadians about the amendments made to Part VII in 2005, and the fact that institutions now have greater responsibilities under this part.
Region where the alleged infraction occurred—Part VII	<b>Some change</b>	In the last three years, the vast majority of complaints related to Part VII involve alleged infractions that occurred in the National Capital Region. This unusually high number (75%) can be explained by the fact that most of the complaints related to the 2006 expenditure review were filed against the federal government as a whole, which means the alleged infractions were considered to have occurred in Ottawa.

18 For the three principles for the implementation of Part VII, see Chapter I, page 7.

19 For the questions institutions should ask to ensure compliance to the Act, see section 1 of this chapter, page 99.



## Report card results for the advancement of English and French in 2007–2008

The report card factor that looks at the performance of federal institutions in terms of the advancement of English and French in Canadian society is worth 25% of the overall rating. As part of this factor, the Commissioner evaluates whether institutions take into account the development of official language communities and the promotion of linguistic duality in their strategic planning and in the development of policies and programs. Institutions must show, for example, that they have implemented permanent mechanisms to ensure that this is the case, that they have taken steps to raise awareness and engage staff in fulfilling the requirements set out in this part and that they have mechanisms in place that allow them to understand the needs of official language communities. This year, non-designated institutions are also evaluated on whether they have an action plan in place to promote linguistic duality and enhance the development of official language communities (designated institutions are already required by **Canadian Heritage** to develop and implement an action plan for this part of the Act).

This year, the report card results show that there has been some progress in fulfilling these obligations, with institutions receiving generally high marks for this factor. Out of 36 institutions,<sup>20</sup> no less than 16 received an “exemplary” rating, 14 received a “good” rating, four received a “fair” rating and two received a “poor” rating.

In terms of the criteria used to assess this factor, institutions overall received slightly higher ratings for working to enhance the development of official language communities than for promoting linguistic duality in Canadian society. As in previous years, the measures taken for the promotion of linguistic duality are still lacking in some respects, and in certain cases institutions do not even take them into account. More leadership on this front will be needed if the spirit of this part of the Act is to be fully respected.

### Designated institutions

The majority of designated institutions performed well for all of the criteria examined. However, these institutions are encouraged to review their existing policies and programs to determine whether they affect the development of official language communities or the promotion of linguistic duality, as this was the main gap identified in the report cards.

<sup>20</sup> Two of the institutions that were evaluated, the Halifax International Airport Authority and the Ottawa International Airport Authority, are not subject to Part VII of the Act.

## Non-designated institutions

The report cards this year reveal that non-designated institutions (i.e., those not required to submit action plans or report on their progress in implementing this part to **Canadian Heritage**) have improved their performance in the advancement of English and French since last year. The Commissioner notes that these institutions have mobilized to better understand and carry out their obligations following the amendments to the Act in 2005. Most of these institutions, for example, now have permanent mechanisms in place to take into account the development of official language communities and the promotion of linguistic duality, while others are in the process of creating them. Some non-designated institutions have even looked at how they can combine their efforts to implement this part of the Act. For example, as highlighted in Chapter I, **Justice Canada**, the **Royal Canadian Mounted Police**, **Correctional Service Canada**, the **Canada Border Services Agency**, **Public Safety Canada** and **Canadian Heritage** have formed a

partnership to discuss the impact of their policies and programs on official language communities. The Commissioner applauds this kind of horizontal initiative, and looks forward to seeing the ensuing results.

Despite this progress, the Commissioner highlights the fact that there is still room for improvement, and encourages non-designated institutions to develop action plans to ensure the advancement of English and French, and to review existing policies and programs in light of their new obligations. In the coming year, the Commissioner will be looking for further action from these institutions regarding Part VII, and he expects even greater progress by next year's annual report. It should be noted that the Commissioner, who has taken a generous approach to evaluating non-designated institutions during this transition period, is reviewing the two sets of criteria that have been used since last year.

TABLE 12

TRENDS IN REPORT CARD RESULTS RELATED TO THE ADVANCEMENT  
OF ENGLISH AND FRENCH

INDICATOR	TREND	OVERVIEW
Report card ratings for the advancement of English and French	Increase	Report card ratings in this category have significantly improved since last year, when the criteria were first adjusted to take into account the amendments Parliament made to this part of the Act. This year, no less than 16 institutions received an “exemplary” rating, including five non-designated institutions (the <b>Canadian Food Inspection Agency</b> , <b>Fisheries and Oceans Canada</b> , the <b>Canada Revenue Agency</b> , the <b>Canadian Air Transport Security Authority</b> and the <b>Canada Mortgage and Housing Corporation</b> ). The Commissioner is encouraged by these results, although a more comprehensive analysis is needed to determine the real effect of this progress on official language communities across Canada.
Top/most improved institutions	Some change	Four institutions have received an “exemplary” rating two years in a row: <b>Canada Post</b> , <b>Citizenship and Immigration Canada</b> , <b>Health Canada</b> and <b>Statistics Canada</b> . In addition to these four institutions, 12 others received an “exemplary” rating this year.

Audits and follow-ups related to the advancement  
of English and French

This year, the Commissioner undertook two follow-ups related to the advancement of English and French. One looked at how the **Canadian Tourism Commission** has followed up on the recommendations made in a 2005 audit. The other was a follow-up to an audit of the **Community Futures Development Corporations** (CFDCs) and **Community Business Development Corporations** (CBDCs).

- **Canadian Tourism Commission:** The Commissioner found this institution has made satisfactory progress in the implementation of the eight recommendations issued in the audit published in April 2005. Owing to strong leadership from senior management, the Commission has made great strides in the fulfillment of its obligations under Part VII of the Act. In particular, the Commissioner noted a marked improvement in how the institution consults official language communities, promotes English and French in Canadian society and projects the bilingual character of Canada abroad. This progress was also noted in the report card: while three years ago the Commission received “poor” ratings under Part VII, this year it received “exemplary” ratings for the two criteria under this part.



- **Community Futures Development Corporations (CFDCs) and Community Business Development Corporations (CBDCs):**

This follow-up to the audit published in May 2005 examined issues related to both service to the public and the advancement of English and French. Although CFDCs and CBDCs are not subject to the *Official Languages Act*, four federal institutions have the duty to ensure that these organizations provide bilingual services and take into account the needs of official language communities in their day-to-day work. These four federal institutions are the following:

- **Western Economic Diversification Canada:**

The Commissioner found this institution has responded well to two of the three recommendations in the audit report, but that it still needs to identify a specified timeframe to complete performance indicators for its Part VII action plan. It also needs to take steps to evaluate the measures taken and the results attained by the CFDCs and Francophone economic development organizations under its jurisdiction.

- **Atlantic Canada Opportunities Agency:** A total of 11 recommendations were made to this institution in the 2005 audit. While the Agency has made progress in implementing some recommendations, the Commissioner would have hoped to have seen better overall results. The follow-up reveals that there are a number of issues the Agency must address, including the need to integrate performance indicators into its Part VII action plan. The Commissioner calls on senior management to reiterate the importance of identifying ways to measure results, and sees the adoption of indicators for the development of official language communities as an appropriate step in the right direction.

- **Canada Economic Development Agency for the Regions of Quebec:** Fourteen recommendations were made to this institution in the 2005 audit. The Commissioner is pleased to note that progress has been made on a number of fronts, but encourages the institution to do more to ensure the effective monitoring of bilingual services and to demonstrate that the CFDC and the Business Development Centres (equivalent to CBDCs in other provinces) under its jurisdiction are taking measures to foster the development of the Anglophone community in Quebec.

- **Industry Canada/FedNor:** In the 2005 audit, 11 recommendations were made to **Industry Canada/FedNor**. The Commissioner is, for the most part, satisfied with the progress the institution has made in implementing his recommendations. The Department needs to continue its efforts to ensure that all CFDCs examine and, if necessary, revamp their Web sites so that content is available in both official languages. **Industry Canada** must also incorporate performance indicators into its Part VII action plan to evaluate the work being carried out on behalf of the CFDCs to support the vitality and development of the Francophone community in northern Ontario.

## Focus on CBC/Radio-Canada

The **Canadian Broadcasting Corporation (CBC)** and the **Société Radio-Canada (SRC)** are, by their very nature, vitally important institutions for Canada's official language communities. As our national broadcaster, CBC/Radio-Canada has an important role to play in reflecting the realities of official language minority communities and promoting and sustaining Canadian culture. For many communities, CBC/Radio-Canada is the only station that gives them access to programs in the minority official language; therefore it is clearly an institution with a role to play in fostering official language minority community development.

While CBC/Radio-Canada is the subject of only a few complaints each year, an issue has arisen in recent months that is cause for concern. The institution is contesting the Commissioner's authority to investigate complaints and conduct audits on the grounds that many official languages issues are linked to programming. The Commissioner has serious concerns about this view, and is working with the institution to come to a solution that would allow it to keep its programming independence while respecting—and acknowledging—its obligations under the *Official Languages Act*.

Recognizing the important responsibility CBC/Radio-Canada has to provide programming that reflects Canadians' reality, the Commissioner looks forward to working with the new president to find a solution to this impasse, and to move forward for the benefit of official language minority communities across Canada and the promotion of linguistic duality.

## Examples of leadership in the advancement of English and French

The following are examples of leadership in the advancement of English and French that the Commissioner has noted over the past year.

- **Public Works and Government Services Canada** offers official language communities across the country free subscriptions to the Translation Bureau's *Terminium Plus®* tool, its online terminology and linguistic data bank in English, French and Spanish. This offer was also extended to the Vancouver 2010 Olympics Organizing Committee (VANOC), another positive step in helping to ensure that the 2010 Winter Games are truly bilingual. The Translation Bureau, a special operating agency of the Department, also gave the Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches permission to reproduce and integrate the bilingual *Glossary of Health Services* into its own glossary, which is used by health and social services professionals in the region.
- **Canada Economic Development Agency for the Regions of Quebec** asked the Institut national de la recherche scientifique to create a socio-economic portrait of the Anglophone community in Quebec, to help it better understand the reality of this community's population, geographic distribution, age structure, language knowledge and workforce situation. **Industry Canada** produced a similar research project in DVD format, which created a socio-economic portrait of official language communities to help the Department better target programs and services. This tool will also help the communities themselves more fully understand their socio-economic make-up and the various aspects of their community's vitality. The Commissioner applauds these initiatives, and believes that

these types of research projects are vital to providing federal institutions with knowledge of the challenges and changes that affect official language communities, and determining where best to concentrate their efforts to ensure sound community development.

- **Western Economic Diversification Canada** funds a number of projects specifically for official language community development, including the enhancement of the Corridor touristique francophone de l'Ouest, which aims to attract Francophone tourists to Western Canada. This institution also provides funding to the Agence nationale et internationale du Manitoba, a federal-provincial partnership that addresses business immigration from, and trade with, the countries of the international Francophonie.

This institution also has funded pilot projects for tele-education and tele-learning in four colleges and universities in Western Canada: the Collège universitaire de Saint-Boniface in Manitoba, the Collège Mathieu in Saskatchewan, Campus Saint-Jean in Alberta and Educacentre College in British Columbia. These pilot projects have led to the creation of online training programs that will allow students, wherever they are, to upgrade their education in French, obtain a degree or diploma, hone their technological skills and take advantage of interesting career opportunities.

- The Commissioner would also like to highlight two examples of leadership aimed at promoting Canada's linguistic duality. During the **National Arts Centre** Youth and Family Concerts series, its official languages champion asked for more French text in the orchestra conductor's script while he is addressing the audience in order to illustrate the equality of both official languages during bilingual performances. Following this request, the French portion of the script was doubled. Another example of leadership can be found at **Canada Post**, which was asked to sponsor the CanSpell National Spelling Bee. Before accepting, the institution decided that it would also sponsor a similar event for Francophones, to show that it promotes linguistic duality in its activities whenever possible. **Canada Post** sponsored both the CanSpell spelling bee and a French-language dictation competition organized by the Fondation Paul-Gérin Lajoie. The Commissioner encourages **Canada Post** to demonstrate the same level of awareness in other situations, and to adopt the same reflex when implementing other parts of the Act, in particular its obligations regarding service to the public and language of work.



## CONCLUSION: ADVANCEMENT OF ENGLISH AND FRENCH

Two and a half years after Parliament amended Part VII of the Act to include the obligation to take positive measures to enhance the vitality of linguistic minority communities and foster the full recognition and use of English and French in Canadian society, some changes have been made for the better. While there has been a significant increase in the number of complaints relating to this part of the Act, the Commissioner sees this as a sign of heightened awareness among Canadians of their rights under this part. Mobilization within non-designated federal institutions was also evident, with many putting permanent mechanisms in place to ensure that they take into account the development of official language communities and the promotion of linguistic duality. The Commissioner encourages non-designated institutions to pursue these efforts even further, with a view to enhancing their performance and respecting the language rights of Canadians.

Designated institutions perform well in most respects, but the Commissioner notes that they must do more to ensure reviews of their existing policies and programs include whether they have an impact on the institution's obligations under Part VII.

For all institutions, the obligation to promote the use and recognition of English and French in Canadian society is still a major challenge. Year after year, this aspect of ensuring the advancement of English and French is often overlooked. Twenty years after this obligation was first added to the Act, and nearly three years after its reinforcement, the Commissioner still does not see the results that Canadians deserve, and he once again calls upon institutions to show leadership and consider the advancement of English and French as an issue for both official language communities and all of Canadian society. He expects improvements to be made in this area over the next year.

## CONCLUSION

As mentioned at the beginning of this chapter, the Commissioner has initiated a process to renew his role as Canada's language ombudsman. The way in which the information was presented in this chapter is a step in this direction. By presenting a more integrated and complete portrait of compliance issues, this chapter aims to indicate to institutions those areas that the Commissioner will be following more closely, and where special attention is needed.

The central story that emerges from this analysis is that it is time for institutions to adopt a more results-focused approach to ensure they fully meet their official languages obligations. The results of a number of institutions for the report card observations and language of work survey leave much to be desired, and many of the examples of leadership that the Commissioner saw were isolated initiatives that did not take into account all aspects of official languages, or make the link between the different obligations set out in the Act. Effective monitoring must be a key concern for federal institutions, be it to ensure that Canadians receive services from them in the official language of their choice, that federal public servants feel free to work in the official language of their choice in designated regions or that official language communities are given the tools and support they need to ensure their vitality and development. As can be seen in this chapter, when there is strong leadership there are positive results. It is important that institutions not lose sight of this message.

In the coming year, the Commissioner will adopt an approach that seeks to more effectively address the concerns Canadians bring before him, while at the same time increasing cooperation between his office and federal institutions. New methods of dispute resolution and intervention are being put in place, which will help the Commissioner resolve problems more quickly and efficiently while respecting the rights of Canadians. The use of these new methods will be tracked and reported in next year's annual report, along with the usual information on complaints, audits, report cards, court remedies, and proactive and preventive interventions. The coming year will bring changes, and the Commissioner will work with federal institutions, as well as with the citizens who approach him for help, to ensure that they understand what the changes mean for them, and how his office will report on compliance in the future. However, this new approach will be implemented with the understanding that federal institutions and their leaders are ultimately responsible for ensuring full respect for the language rights of Canadians, in accordance with the principles and objectives laid out in the *Official Languages Act*.







## CONCLUSION

## CONCLUSION

In 1966, Prime Minister Lester B. Pearson laid the groundwork for Canada's language policy. Based on those principles, the federal government would be able to serve Canadians in the official language of their choice, and public servants from both language groups would be able to work in their own language.

Prime Minister Pearson said that his government hoped and expected that, within a "reasonable period of years",<sup>1</sup> the public service would reflect the linguistic and cultural values of both English-speaking and French-speaking Canadians. These aspirations were later given a stronger legal foundation, particularly through the adoption of the *Official Languages Act* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Nearly two years after becoming Commissioner of Official Languages, Graham Fraser finds that Prime Minister Pearson's wishes have not always been fulfilled by successive federal governments. Yet, the "reasonable period of years" he mentioned has long since passed.

The Commissioner is aware of the amount of progress that has been made on official languages since the 1960s, and in no way does he want to minimize its importance. In fact, this annual report highlights this year's success stories, as well as past successes.

However, on the whole, the Commissioner finds that the implementation of the *Official Languages Act* seems to have reached a plateau, as little progress has been made in the past several years. Despite legislation, regulations, policies and other similar documents, the evidence shows that the services provided by the federal government to members of official language communities is inconsistent, and that the public service still does not truly reflect Canada's linguistic duality. Moreover, it is fair to say that everyone does not have the same opportunities to realize their full potential in the official language of their choice.

As he has said many times throughout the report, the Commissioner believes that the federal government can achieve better results by exercising more political will and showing stronger leadership. However, leadership should not be limited to senior officials; it should be demonstrated by the public service as a whole.

1 Canada, *Official Report of the Debates of the House of Commons*, Vol. IV, Ottawa: Queen's Printer, 1966, p. 3915. From the statement of policy respecting bilingualism in the public service made by Prime Minister Lester B. Pearson on April 6, 1966.

Nevertheless, calls for leadership and political will are no longer enough. There needs to be action. The Commissioner has emphasized the importance of public service renewal in this regard. The federal government must take advantage of the arrival of a new wave of public servants to ensure the public service reflects the country's linguistic duality. Recruitment, training and development of new employees and executives will help reach this objective.

Political and administrative leadership is all the more important because Canada is developing in a changing world, where internal and external forces have a profound effect on official languages policy. This leadership must contribute to developing a vision of a pluralist and generous society that respects differences and recognizes linguistic duality as a fundamental component of Canada's identity and development.

### **A final word**

The 40th anniversary of the *Official Languages Act* in 2009 will be a time to take stock of the progress that has been made in official languages over the years and outline the challenges that still must be met. Federal institutions have the opportunity to overcome some of these challenges now, so that they can contribute to the progress, not the setbacks, made before this anniversary. The Office of the Commissioner is working with federal institutions to help bring about change; nonetheless, it is incumbent upon these institutions to ensure that the language rights of Canadians are fully respected, and that linguistic duality continues to gain ground from coast to coast to coast. If leadership is shown in some key areas in the coming year—service delivery in both official languages, the active use of both official languages in the federal public service and the support of official language communities and the promotion of linguistic duality—the official languages story that the Commissioner tells next year will be more positive than the one he tells this year.







INDEX

# INDEX

## A

Aboriginal peoples; 55, 57, 65

Academic research; IX, 64, 75, 76, 80, 82, 87, 90, 91, 99, 142, 143

### Access

to education in the language of the minority; 18, 29, 84, 86

to government services; 24, 84, 86, 93

to health care; 29, 83, 86

to justice in the language of the minority; 22, 23, 29

to second language training; 6, 43, 75, 94

Access to Justice in Both Official Languages Support Fund; 22, 23

Accenture; VII

Accountability; IV, 8, 9, 18, 28, 30, 31, 34–36, 52, 76, 104–109, 121, 124

### Act

*Constitution Act, 1867*; 49

*An Act to amend the Constitution Act, 1867*, see (S-4)

*Canadian Multiculturalism Act*; 57

*Contraventions Act*; 51

*French Language Services Act* (Ontario); 87

*Official Languages Act*; II, IV–VI, X–XII, 3–4, 7–8, 15, 26, 34, 37, 44, 51, 57, 70, 79, 94, 96, 97, 99–101, 104, 112, 117, 120, 121, 123, 125, 135, 136, 141, 142, 145, 148, 149

Section 23; 120

Section 28; 117

Section 41; 51, 104

Section 42; 104

Part IV (Communications with and Services to the Public); 4, 37, 106–108, 112, 120

Part V (Language of Work), see *language of work*

Part VI (Participation of English-Speaking and French-Speaking Canadians); 38, 102, 104, 106–110

Part VII (Advancement of English and French); IV, XI, 4, 7, 8, 34, 97, 99, 106–108, 136

*Public Service Modernization Act*; 14

*Senate Appointment Consultations Act*; 49

Action Plan for Official Languages; II–V, XI, 3, 12, 16–31, 33–35, 44, 63, 72, 76, 83, 92, 94

Active offer; VIII, 5, 106–108, 112, 114–119, 121, 124

Adams, Michael; 55

Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program; 97

Advisory Committee on the Public Service; 37

Advisory Sub-Committee on Access to Justice; 22, 23

Agriculture and Agri-Food Canada; 106, 114, 116, 121, 129

AILIA, see *Language Industry Association*

Air Canada; 101, 103, 104, 107, 113–116, 128, 129, 131



## Airport Authority

- Edmonton Regional Airports Authority; 122
- Greater Toronto Airports Authority; 120, 122
- Halifax International Airport Authority; 107, 109, 114, 116–118, 120, 127, 138
- Ottawa International Airport Authority; 107, 110, 116, 118, 129, 131
- Alberta; IX, 15, 20, 54, 61–63, 76, 102, 129, 143
  - University of; IX, 20, 76
  - Campus Saint-Jean; IX, 20, 76, 143
- Allophones; III, 58, 62, 68, 80–82
- Arts and culture; 12, 16, 29, 80, 86, 88, 91, 92
- Annual Performance Report; IV, 34
- Assemblée communautaire fransaskoise; 12, 61
- Assimilation in the workplace; 5
- Assistant deputy minister; 31
- Association canadienne-française de l'Alberta; 61
- Association des francophones de Nanaimo; 93
- Association franco-yukonnaise; 61
- Association régionale de la communauté francophone de Saint-Jean; 93
- Atlantic Canada Opportunities Agency; 106, 116, 128, 129, 141
- Atlantic Region; 102, 103, 113, 120, 126
- Audits; 3, 14, 15, 100, 104, 112, 120–122, 124, 125, 130, 133, 140–142, 154
- Awareness, community; 61

## B

- Best practices; VI, 9, 10, 27, 79, 90, 91, 93, 123
- Bill
  - C-43; 49
  - S-4; 49
- Bilingual military resources; 130
- Bilingual regions; 5, 53, 128, 135
- Bilingualism; VI, X, 2, 6, 17, 26, 27, 29, 37, 38, 40, 41, 57, 58, 65, 66, 72, 73, 78, 81, 84, 93, 115, 120, 124, 134
- Boileau, François, see *French Language Services Commissioner*
- British Columbia; 28, 61, 65, 73, 78, 79, 93, 102, 129, 143
  - Association des francophones de Nanaimo; 93
  - Fédération des francophones de la Colombie-Britannique; 11
  - Société de développement économique de la Colombie-Britannique; 93
  - Tourism British Columbia; 93
- Budget cuts; II, XI, 16, 19, 25, 26, 75, 96–98

## C

- C-43 (*Senate Appointment Consultations Act*); 49
- Cabinet; IV, 32, 34
- Calvert, Lorne; 61
- Canada Border Services Agency; 101, 103, 107, 113, 116, 122, 129, 131, 139
- Canada Council for the Arts; 91

- Canada Mortgage and Housing Corporation; 106, 110, 116, 119, 124, 128, 129, 131, 140
- Canada Music Fund; 91
- Canada Post Corporation; 101, 103, 106, 113, 116, 124, 127–129, 140, 143
- Canada Public Service Agency; 8, 26, 27, 37, 43, 104, 115
- Canada Revenue Agency; 101, 103, 106, 110, 111, 113, 116, 119, 129, 131, 134, 140
- Canada School of Public Service; 42
- Canada Volunteerism Initiative; 97
- Canada's identity; 55, 56, 59, 64, 66–68, 70, 77, 149
- Canada's Vimy Memorial; VIII, 122
- Canadian Air Transport Security Authority; 101, 107, 115–117, 128, 129, 140
- Canadian Association for Second Language Teachers (CASLT); 17, 20, 75
- Canadian Broadcasting Corporation, see *CBC/Radio-Canada*
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*; V, 18, 54, 57, 112, 148  
Section 23; 18
- Canadian Food Inspection Agency; 107, 116, 129, 140
- Canadian Forces; X, 107, 109, 116, 125, 127, 129–131
- Canadian Heritage; XI, 8–13, 17, 19, 27, 30–33, 35, 72, 75–79, 91, 93, 97, 98, 104, 138, 139  
*Guide for Federal Institutions*; 8, 9, 13, 98, 99, 137  
Interdepartmental Committee on Part VII; 10  
Minister of Canadian Heritage; 17
- Canadian Human Rights Commission; 15
- Canadian Institutes of Health Research (CIHR); 91
- Canadian Journal of Political Science*; IX
- Canadian Multiculturalism Act*; 57
- Canadian Museum of Civilization, Corporation; 108, 110, 116, 117, 119, 128, 129
- Canadian Parents for French; 17, 73, 74, 93
- Canadian Tourism Commission; 106, 109, 116, 117, 119, 129, 140
- CanSpell Spelling Bee; 143
- Capacity; 17  
Bilingual; IX, 6, 34, 114, 115, 128  
Community; 11, 12, 22, 85  
Institutional; 6
- Career development; 43, 134
- Carrefour d'immigration rurale Évangéline; 61
- Cartier, Georges-Étienne; V, XII
- CBC, see *Canadian Broadcasting Corporation*
- CBC/Radio-Canada; 108, 116, 129, 142
- CEDECs, see *Community Economic Development and Employability Committees*
- Centre d'accueil et d'établissement d'Edmonton; 61
- Citizenship and Immigration Canada; 23, 60–62, 67, 101, 108, 110, 116, 129, 131, 132, 140
- Citizenship and Immigration  
Canada–Francophone Minority Communities  
Steering Committee; 23, 60
- City, see *Municipalities*
- Clarkson, Adrienne; 59
- Clerk of the Privy Council; II–IV, 32, 34, 37, 41–42

Clinton, Bill; 59

Commitment; III–V, XI, 7, 8, 32, 33, 36, 37, 39–41, 44, 50, 52, 53, 57, 61, 79, 86, 94, 99, 100, 105, 120, 136

    from senior management; 33, 37, 40–41, 120

    Canada's; V, 50

    Federal government's; III–V, XI, 7–8, 32–33, 36, 44, 50, 99, 136

Common framework for languages in Canada; 20

Communications with the public; 2, 4, 26, 38, 112, 113, 120, 121, 124, 126

Community Business Development Corporations (CBDCs); 140, 141

Community Economic Development and Employability Committees (CEDECs); 24

Community Learning Centres; 19

Community vitality; II–IV, 3, 7, 16–19, 24, 28, 29, 34, 53, 60, 71, 80, 82–91, 94, 96–98, 136, 141, 142, 144, 145

Common European Framework of Reference for Languages; 20

Complaints; XI, 4, 5, 8, 14, 15, 96, 97, 100–109, 111–113, 118, 120, 124–127, 130, 135–137, 142, 144, 145

Consortium national de formation en santé; 20, 21

Constitution; 48–50, 64

*Constitution Act*, 1867; 49

Consultation with official language communities; XI, 10, 12, 17, 20, 53, 62, 86, 94, 98, 99, 121, 140

*Contraventions Act*; 51

Coordinators responsible for Part VII; 11, 12, 31

Correctional Service of Canada; 10, 107, 116, 129, 131, 139

Council of Ministers of Education (Canada); 20, 76

Court Challenges Program; XI, 97, 98

Court interventions; 14, 15, 123

*Criminal Code*, 51

Crown attorneys; 23

CTV; 79

## D

Deputy ministers; IV, X, 31–34

Deputy Ministers' Committee on Public Service Renewal; 37

Destination Canada; 60

Development Bank of Canada; 106, 116, 129, 132

Development of official language communities; II, 13, 16, 33, 52, 54, 70, 71, 80, 82, 98, 104–109, 118, 136–144

Diversity; III, IX, 36, 39

    Cultural; III, 47, 55–78

    Demographic; 12

    Linguistic; 46, 74, 80

## E

Early childhood

    Cadre national de collaboration en développement de la petite enfance francophone en contexte minoritaire au Canada; 22

    Commission nationale des parents francophones (CNPF); 22

    United Nations Convention on the Rights of the Child; 22



Early immersion; 74  
 Eastern Townships; 88, 125  
 Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec; 116, 129, 141, 142  
 Edmonton Public Schools; VIII  
 Edmonton's Francophone community; 20, 61  
 Edmonton Regional Airports Authority; 122  
 Edmonton International Airport; 122  
 Education, see *Instruction*  
 Eligible students; 18, 19, 29, 74  
 Enabling Fund; 24  
 Entreprise Saint John; 93  
 Environment Canada; 107, 114, 116, 118, 121, 129  
     Meteorological Service of Canada; 121  
 Equality of both official languages; 143  
 Equitable participation; 102–110  
 Europe; 20, 46, 74  
 European Commission; 46, 74  
 European Union; 46

## F

FCFA, see *Fédération des communautés francophones et acadiennes*  
 Federal-Provincial-Territorial Task Force on Access to Justice in Both Official Languages; 23  
 Federal Court; 51, 96, 98  
 Federal Essential Services Committee for the 2010 Winter Games; 123  
 Federal government's obligations; III, IV, XI, 3, 5, 9–12, 28–33, 51–54, 70, 77, 88, 98, 99, 105, 137–145  
 Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français (FCAF); 25  
 Fédération des communautés francophones et acadiennes; 9, 12, 17, 86  
     Francophone and Acadian Community Summit; 86  
*Fédération des communautés francophones et acadiennes v. Her Majesty the Queen*; 98  
 Fédération des francophones de la Colombie-Britannique; 11  
 Fédération nationale des conseils scolaires de langue française; 60  
 Festival Acadiversité; 61  
 Fisheries and Oceans Canada; 106, 114, 116, 129, 140  
 Fondation Paul Gérin-Lajoie; 143  
 Fontaine, Yvon; 52  
 Foreign Affairs and International Trade Canada; 77, 78  
 Forum on Official Languages Good Practices; 27  
 Francophonie; 60, 63, 76, 78, 79, 86, 143  
 Francophonie Promotion Fund; 77  
 French Language Institute for Professional Development; 23  
 French Language Services Commissioner (Ontario); VIII, 87  
 Functional proficiency; 76  
 Furlong, John; 123

## G

Gandz, Jeffrey; VII  
Gauthier, Jean-Robert; 51  
Governance  
    Community; 88  
    Horizontal; III, 28, 30, 31, 33–35, 44  
    Official languages; III, XI, 3, 28, 30, 33–35, 44

## Government

    of Alberta; 15, 54, 61  
    of British Columbia; 61  
    of Ontario; VIII, 15, 23, 61, 87

Greater Montréal Community Development Initiative; 85

Greater Toronto Airports Authority; 120, 122

Griffiths, Rudyard; 58, 67

Group of Intellectuals for Intercultural Dialogue; 46

*Guide for Federal Institutions*; 8, 9, 13, 98, 99, 137

## H

Halifax; 88

Halifax International Airport Authority; 107, 109, 114, 116–118, 120, 127, 138

Hall, Christopher; 26

Health; 12, 17, 20, 21, 29, 40, 54, 80, 83–88, 91, 142

Health Canada; 108, 116, 129, 131, 132, 140

Henein, Amal; VII

Horizontal coordination; IV, 28, 30–34

*Horizontal Results-based Management and Accountability Framework*; 30

House of Commons; 2, 41, 148

House of Commons Standing Committee on Official Languages; 17, 27, 29, 40

Human Resources and Social Development Canada; 22, 25

## I

Immersion; V, VIII, IX, 18, 19, 43, 72–76, 84

Immigrant; II, 29, 58, 60–63, 86

    Welcome; 23, 24, 61

Immigration; 20, 23, 24, 29, 55–63, 88, 143

Indian and Northern Affairs Canada; 106, 114, 116–118, 129, 131

Industry Canada; 106, 116, 129, 141, 142

Innovation Program; 26

## Instruction

    in the language of the linguistic minority; 18, 19, 22, 84, 86, 87, 90,  
    Second-language; II, III, VIII, IX, 18–20, 29, 39, 40, 43, 55, 66, 72–76, 94, 136,

Interdepartmental Committee on Part VII; 10

International Trade Canada, see *Foreign Affairs and International Trade Canada*

Investigations (Office of the Commissioner's); 3, 14, 15, 101, 104, 120

## Investigation

    Budget cuts; II, XI, 8, 96–99

## J

Joint Committee on Official Languages; 51  
Justice; 8–10, 13, 20, 22, 23, 29, 51, 85, 112, 139  
Justice Canada; 8, 9, 10, 13, 23, 51, 139,

## K

Kouzes, James; VII, 46

## L

Lamarre, Patricia; 19  
Language Industry; 16, 27, 28  
Language Industry Association (AILIA); 27  
Language of service; 40, 102  
Language of work; II, 4–7, 26, 27, 37, 38, 40, 52, 53, 102–104, 106–110, 118, 122, 125, 126, 128–130, 132–135, 143, 145  
Language policy; 14, 48, 148  
Language professionals; 27  
Language requirements; IV, 34, 39, 41, 42, 102, 103, 114, 115, 128  
Language Technologies Research Centre; 27, 28  
Language training; 5, 6, 23, 27, 28, 37, 42, 43, 134,

Language transfer; 29

Leadership; II, III, V–VII, IX–XII, 2–4, 6–8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 28, 30, 32–38, 40, 42, 44, 46, 48, 50, 59, 63, 67, 68, 70, 72, 77, 85, 88, 96–102, 104–106, 108–112, 114–118, 120, 122, 124, 126, 128, 130, 132–136, 138, 140, 142–145, 148, 149

Learning; 122

Second language; II, III, 19, 20, 29, 39, 40, 43, 55, 72–76, 94, 97, 134, 143

Linguistic duality; II–VII, X, 9, 12, 13, 16, 17, 20, 26–29, 33, 34, 36–42, 44, 46–48, 52, 54–57, 59, 62, 64, 65–68, 70–72, 74, 76–80, 82, 84, 86, 88, 90–92, 94, 97, 99, 104–108, 123, 136–139, 142–144, 148, 149

Linguistic minority, see *Official language minority communities*

Literacy; 20, 25, 29, 70, 97

Lord, Bernard; XI, 12, 17, 20, 28, 29, 92, 94

Lower North Shore; 88, 89

Lower North Shore Community Economic Development and Employability Committee; 89

## M

Maalouf, Amin; 46

Macdonald, John A.; V, XII

Management; VI, VII, 6, 8, 30–33, 36, 39, 41, 42, 52, 106–108, 120, 124, 133, 140, 141



Human resources; 27, 41  
 Official Languages Program; 6, 77, 78, 104, 105, 109, 110, 120, 121, 133  
*Management Accountability Framework*; 34  
 Manitoba; 24, 25, 61, 63, 102, 129, 136, 143  
 Manitoba's Francophone community; 24, 61  
 Massicotte, Louis; 41–51  
 Meteorological Service of Canada; 121  
 Minister of Canadian Heritage,  
   *see Canadian Heritage*  
 Minister of Education of New Brunswick, *see*  
   *New Brunswick*  
 Minister for Official Languages III, IV, 16, 28, 31, 34, 35, 56–67, 94  
 Ministry of the Attorney General of Ontario  
   (Justice Ontario); 23  
 Minority schools; 18, 19, 22  
 Montréal; 86, 125  
 Morissette, Françoise; VII  
 Mother tongue; X, 5, 46, 58, 62, 80–82, 84, 86  
 Multiculturalism; 56, 57, 64–67  
 Municipalities; 51, 63, 89, 93  
   Brooks; 62  
   Évangéline; 61, 63  
   Halifax; 88  
   London; 67  
   Montréal; 86, 125  
   Ottawa; VIII, 35, 137  
   Sudbury; 88  
   Toronto; 42, 56, 62, 64, 66, 120, 122  
   Vancouver; 56, 66, 78, 79, 93, 120, 123, 142  
   Whistler; 78, 123  
   Winnipeg; 88  
   Woodstock; 123

## N

National Arts Centre; 91, 108, 110, 114, 116, 117, 119, 129, 143  
 National Assembly's special commission on  
   Immigration; 24  
 NCC, *see National Capital Commission*  
 National Capital, *see Ottawa*  
 National Capital Commission; VIII, 108–110, 114, 116, 117, 119, 124, 129  
 National Defence; 101, 103, 127, 129, 130  
   Official Languages Program Transformation  
   Model (National Defence); 130  
 National Film Board of Canada; 91, 108, 110, 116, 117, 128, 129  
 NAV CANADA; 107, 116–118, 127, 129, 131  
 New Brunswick; X, 5, 25, 38, 74, 84, 93, 102, 123, 125, 128, 129  
   Minister of Education; 74  
   New Brunswick Federal Council; 102  
 Newcomers, *see Immigrants*  
 Newfoundland and Labrador; 102  
 Newfoundland and Labrador Centre for Distance  
   Learning and Innovation; 75  
 Northwest Territories; 102  
 Nova Scotia; 102, 129  
 Nuffield Foundation; 70  
 Nunavut; 102

## O

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); 55

Official language (first); 6, 18, 81

*Official Languages Accountability and Coordination Framework*; IV, 28, 30, 35

Official language minority community; II–IV, 8, 13, 16, 17, 22–24, 28, 29, 33, 34, 40, 50–54, 56, 60, 61, 66, 68, Chapter III, 97, 98, 104, 121, 136–145, 148

*Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*; 112

Official Languages Program Transformation Model (National Defence); 130

Official languages week; 38

Official languages champion; 143

Official Languages Secretariat; IV, 31, 32, 34, 35, 83

Olympic Winter Games 2010; 78, 79, 93, 94, 120, 123, 142

Ombudsman; 14, 15, 44, 96, 100, 145

Ontario; VIII, 15, 23, 42, 61, 62, 73, 84, 87, 88, 102, 103, 113, 122, 125, 128, 129, 136, 141

Ontario Federal Council; 42

Organizational culture; 5, 6, 12, 38, 40, 133

Ottawa; 35, 137

University of; IX, 61, 91

Ottawa International Airport Authority; 107, 110, 116, 118, 129, 131

## P

Parks Canada; 108, 116, 129

Parliament; XII, 7, 30, 49, 51, 70, 78, 94, 97, 98, 104, 112, 136, 140, 144

of Australia; VIII

Parliamentarian; V, 49, 94

Parti Québécois; X

Passport Canada; 107, 116, 117, 119, 129

Pearson, Lester B.; 2, 7, 41, 148

Performance indicators; 6, 82, 91, 141

Performance (of federal) institutions; II, 4, 15, 44, 100, 103–105, 109–111, 114–117, 120, 124, 127, 128, 132, 137–139, 144

Positive measures; II, VIII, 7, 9–12, 34, 44, 70, 77, 83, 87, 97, 98, 136, 137, 144

Posner, Barry; VII, 46

*Post-censal survey of the vitality of official language minority communities*; 17, 18, 29, 82, 83, 87

Post-secondary institutions; 40, 42, 66

also see *University*

Post-secondary education; IX, 74, 80, 87

Post-secondary recruitment; 42

Prevention; 15, 100

Preventive intervention; 100, 122, 145

Prime Minister; III, IV, VIII, 2, 17, 32, 34, 37, 41, 49, 53, 148

Prime Minister's Office; 32

Prince Edward Island; 61, 63, 102

Privy Council; II–IV, 32, 34, 37, 41, 42

Privy Council Office; XI, 30–34, 37, 77, 78

Proactive approach; 7, 14

Proactive measure; 14

Proactive intervention; 100, 122, 145

Programs for learning French; 18, 19, 72–75, 84

Protection of minorities; 49

*Protocol of Agreement for Minority-language  
Education and Second-language Instruction*; 18

Promoting official languages; III, VI, 13, 33, 34,  
54, 70–72, 78, 90, 94, 99, 104–108,  
136–139, 142, 144, 149

Public Health Agency; 108, 114, 116, 129, 131

Public servants; II, V, VII–VIII, X, 2, 5, 10, 26,  
33, 35–39, 41–44, 96, 112, 115, 124, 125,  
128, 130, 131, 135, 145, 148, 149

Executives; II, X, XI, 32, 43, 44, 115, 149

Public service; II, IV–VII, X, 2, 3, 5–7, 14, 16,  
17, 26, 27, 29, 31–44, 74, 96, 102–104,  
115, 136, 148, 149

Public Works and Government Services Canada;  
101, 103, 106, 116, 127, 129, 131, 133, 142

Purewal, Shinder S.; 65

## Q

Quebec; X, 5, 12, 15, 19, 21–27, 29, 38, 54,  
57, 60, 62, 73, 76, 81–86, 88–90, 102, 103,  
106–108, 113, 116, 125, 126, 128–132,  
135, 136, 141, 142

Québec City; V, XI, 26, 59, 88

Quebec Community Groups Network; 12, 17

Quebec Federal Council; 26

Quebecois; X

Quebecker; X, XII, 72

## R

RCMP, also see *Royal Canadian Mounted Police*;  
10, 101, 107, 116, 123, 129, 131, 139

RDS; 79

Reasonable accommodations; 55

Recommendations; IV, 34, 35, 42, 99, 135

Regional federal councils; 26

Rendez-vous de la Francophonie; 76

Renewal

Action Plan 2003–2008, see *Action Plan*

Ombudsman role; 14, 15, 96

Public service

Renewed approach, see *Ombudsman*

Report

Languages: The Next Generation the  
Nuffield Foundation; 70

Lord; 17

No Turning Back: Official Languages in the  
Face of Government Transformations; 52

Report card; 3–5, 8, 9, 13–15, 100, 104,  
105, 112, 114, 119–121, 124, 125, 127,  
132, 135, 138–140, 145

Evaluation criteria; 101, 104, 114–115,  
127, 138–140

Methodology; 104, 105, 116

Portfolio: economy; 106

Portfolio: social, cultural and others; 108

Portfolio: transport and security; 107

Réseau de développement économique et  
d'employabilité (RDÉE); 24

Resolve complaints; 14, 103

Retirement; X, 36



## Rights

Language; V, 3, 14–15, 30, 44, 51–54, 57, 63, 65, 70, 72, 84, 96, 97, 101, 109, 112, 123, 144, 145, 148, 149  
Employee; 5, 6, 126, 127, 130

Robertson, Colin; 60

Rocher, François; IX

Royal Canadian Mounted Police; 10, 101, 107, 116, 123, 129, 131, 139

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism; 57

## S

S-4 (*An Act to amend the Constitution Act, 1867*); 49

Saint John Board of Trade; 93

Saint-Thomas Community Health Centre; 20

Saskatchewan; 48, 61, 102, 129, 143

Savoie, Donald; 30, 32–35

Second language; II, III, VI, VIII, IX, 5, 6, 17–20, 29, 38–40, 42, 66, 72–76, 84, 94, 134, 136

Senate; 46, 48, 49, 50, 51, 54, 68

Senate reform, see *Senate*

Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs; 49

Senate Standing Committee on Official Languages; XI, 78, 79

Senior officials; 96, 100, 112, 120, 124, 130, 148

Senior public servants; X, 33

Separate employers; 114

## Services

Health; 21, 29, 83, 84, 85, 87, 88, 142  
Interpretation; 26, 27, 28  
to the public; VII, 7, 23, 37, 52, 103, 104, 106–124, 136, 141, 143

Service Canada; 101, 103, 107, 113, 116–118, 129, 131, 139

Skutnabb-Kangas, Tove; 46

Social Development Canada, see *Human Resources and Social Development Canada*

Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick; 123

Société Franco-Manitobaine; IX

Société Santé en français; 20

Society for Educational Visits and Exchanges in Canada (SEVEC); 17

Special Senate Committee on Senate Reform; 49

Speech from the Throne; XI, 17, 33, 48, 49, 50

Sudbury; 88

Statistics Canada; 17, 18, 25, 28, 80, 82, 83, 104, 108–110, 115–119, 128, 129, 134, 140

Status of Women Canada; 97

## Studies

*Doorway to the World: Linguistic Duality in Canada's International Relations*; 17, 78  
*The vitality of Francophone communities in urban settings (Winnipeg, Sudbury and Halifax)*; 88  
*The Role of Canadian Federal Research Funding Agencies in the Promotion of Official Languages*; 90  
*Teaching French as a Second Language in Canada: Teachers' Perspectives*; 75

Success story; 19–28, 38, 42, 87, 89, 93

Supreme Court of Canada; V, 49, 123

*Survey on Language of Work*; 127–132, 134, 145

*Survey on the Vitality of Official-Language  
Minorities*; II, III, 17–19, 82, 83, 86, 87

## T

Telefilm Canada; 91

Toronto; 42, 56, 62, 64, 66, 120, 122

Toronto Pearson International Airport; 120, 122

Tourism British Columbia; 93

TQS; 79

Transcheck-2; 28

Translation Bureau; 142

Transparency; VI, 18, 76

Transport Canada; 107, 116, 129, 131

Travelling public; 5, 112, 113, 120, 124

Treasury Board Secretariat; IV, 30, 52, 53, 97,  
99, 115

*Guide to Preparing Treasury Board  
Submissions*; 53

## U

United Kingdom; 70

University; V, IX, 21, 40, 42, 74, 90, 143

Alberta; IX, 20, 76

McGill; 21

Moncton; 52

Montréal; 49, 85

Ottawa; IX, 61, 91

Roskilde (Denemark); 46

## V

Vancouver; 56, 66, 78, 79, 93, 120, 123, 142

Vancouver Organizing Committee for the 2010  
Olympic and Paralympic Winter Games  
(VANOC); 79, 123, 142

Veterans Affairs Canada; VII, 122

VIA Rail; 107, 116, 129, 131

Vimy, see *Canada's Vimy Memorial*

Visible minorities; 36

Vitality indicators; 88

Vitality; II–IV, 3, 7, 16–19, 24, 28, 29, 34,  
53, 60, 71, 80, 82–91, 94, 96–98, 136,  
141, 142, 144, 145

of (official language) communities; II–IV, 3, 7,  
16–19, 24, 28, 29, 34, 53, 71, 80, 82–88,  
90, 94, 96–98, 136, 141, 142, 144, 145

## W

Western Economic Diversification Canada; 106,  
116, 129, 132, 141, 143

White, John D.; 48

Winnipeg; 88

Written communications; 2, 38, 112, 113,  
124, 128, 130–132

## Y

Yukon; 63, 102







## V

Vancouver; 56, 66, 78, 79, 93, 122, 125, 144  
Vérifications; 3, 14, 15, 101, 105, 113, 122,  
124, 126, 127, 135, 142, 144, 147  
VIA Rail; 108, 118, 131, 133  
Ville, voir *municipalités*  
Vimy, voir *Monument commémoratif du*  
*Canada à Vimy*  
Vitalité des communautés; II, IV, 3, 17, 18, 53,  
60, 71, 80, 82-90, 94, 96-98, 145

## W

White, John D.; 48  
Winnipeg; 88

## Y

Yukon; 63, 103

Société d'aide au développement des collectivités;  
121, 126, 130, 131, 133, 142, 143

Société des Acadiciens et Acadiciennes du Nouveau-  
Brunswick; 125

Société du Musée canadien des civilisations;  
109, 118, 119, 121, 130, 131

Société éducative de visites et d'échanges  
Canada (SEVEC); 17

Société franco-manitobaine; IX

Société Radio-Canada, voir *CBC/Radio-Canada*

Société Santé en français; 20

Soins de santé; 17, 20, 40, 83, 86

Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux; 130

Sondage sur la langue de travail; 129-132, 136, 147

Sous-comité consultatif sur l'accès à la justice;  
22, 23

Sous-ministres; IV, 31, 32, 34, 37

Sous-ministres adjoints; 31

Statistique Canada; 17, 18, 25, 28, 80, 82, 83,

105, 109, 110, 111, 117-119, 121, 130,

131, 136, 142

Sudbury; 83

Union européenne; 46, 21, 40, 42, 74, 85,  
90, 145

Université; V, X

de l'Alberta; IX, 20, 76

de Moncton; 52

de Montréal; 50, 85

d'Ottawa; IX, 61, 91

McGill; 21

Roskilde (Danemark); 46

## U

Tribunaux; 71, 97, 98, 101, 125

133, 135, 144

Travaux publics et Services gouvernementaux  
Canada; 102, 104, 107, 118, 129, 131,

Transports Canada; 108, 118, 131, 133

Transparence; VI, 18, 76

Transfert linguistique; 29

Transcheck-2; 28

TQS; 79

Tourisme Colombie-Britannique; 93

Toronto; 42, 56, 62-64, 66, 122, 124

Territoires du Nord-Ouest; 103

Terre-Neuve-et-Labrador; 75, 103

Téléfilm Canada; 91

## T



Reddition de comptes; 8, 18, 31, 36, 76, 107-109  
 Réforme du Sénat, voir *Sénat*  
 Région de l'Atlantique; 103, 104, 107, 114,  
 115, 118, 122, 128, 130, 131, 143  
 Région de la capitale nationale; 5, 10, 12, 39,  
 103, 113, 115, 127, 128, 130, 139  
 Régions bilingues; 5  
*Règlement sur les langues officielles*; 113, 139  
 Rendement (évaluation annuelle du); IV, 34  
 Rendement des institutions; 4, 44, 101, 104,  
 105, 116, 117, 119, 130, 140  
 Rendez-vous de la Francophonie; 76  
 Renouvellement  
 de la fonction publique; III, IV, VIII, 7, 26,  
 36, 37, 39-42, 44, 74, 151  
 du Plan d'action 2003-2008,  
 voir *Plan d'action*  
 du rôle d'ombudsman; 14, 15, 147  
 Réseau de développement économique et  
 d'employabilité (RDÉE); 24, 88  
 Résolution des plaintes; 14, 104, 106  
 Responsabilisation, voir *reddition de comptes*  
 Ressources humaines et Développement social  
 Canada; 22, 25, 104  
 Retraite (départ à la); VIII, X, 36, 110  
*Revue canadienne de science politique*; IX  
 Robertson, Colin; 60  
 Rocher, François; IX, X  
 Rothon, Robert; 65  
 Royaume-Uni; 70

S-4 (Loi modifiant la loi constitutionnelle de  
 1867); 49  
 SADC, voir *Société d'aide au développement*  
*des collectivités*  
 Santé; 12, 17, 20, 21, 29, 40, 54, 80, 83,  
 84-88, 91, 116, 118, 131, 133, 144  
 Santé Canada; 109, 118, 131, 133, 134, 142  
 Saskatchewan; 48, 61, 103, 131, 145  
 Secrétariat du Conseil du Trésor; 30, 52, 53,  
 98, 117  
*Guide pour la préparation des soumissions*  
 au Conseil du Trésor; 53  
 Savoie, Donald; 30, 32-35  
 Secrétariat des langues officielles; IV, 31, 32,  
 34, 35, 83  
 Semaine des langues officielles; 38  
 Sénat; III, XI, XII, 30, 47-51, 54, 68, 78, 79  
 Service Canada; 102, 104, 109, 115, 118-  
 120, 131, 133  
 Service correctionnel Canada; 118, 133, 141  
 Service météorologique du Canada; 123  
 Services  
 au public; VII, 4, 26, 34, 79, 113, 116,  
 126, 145  
 de santé; 20, 21, 29, 83, 84, 87, 144  
 d'interprétation; 26  
 Skutnabb-Kangas, Tove; 46  
 Société canadienne des postes,  
 voir *Postes Canada*  
 Société canadienne d'hypothèques et de  
 logement; 107, 111, 118

## Q

Québec; X, XI, 5, 12, 15, 19-22, 24-27, 29, 38, 54, 57, 59, 60, 73, 76, 81-86, 88-90, 103, 104, 114, 115, 127, 128, 130-134, 137, 138, 143, 144  
 400<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de la ville de Québec; V  
 Québec Community Groups Network; 12, 17, 85  
 Québécois; X, XII, 19, 23, 29, 72, 81

**R**

Radio-Canada, voir *CBC/Radio-Canada*  
 Rapport  
 de la vérificatrice générale du Canada;  
 Languages : The Next Generation  
 voir *Nuffield Foundation*  
 Lord; 17  
*Maintenir le cap : la dualité au défi des transformations gouvernementales*; 52  
 RDS; 79  
 Recensement 2006; II, III, X, 19, 29, 43, 58, 73, 80-82, 86  
 Recherche universitaire; X  
 Recommandations; IV, 34, 35, 42, 53, 100, 137  
 Recours judiciaire; 8, 14, 15, 97, 98, 125, 138, 147  
 Recrutement; IV, VI, 2, 11, 23, 27, 37, 40-42, 60, 62, 151

Postes Canada; 25, 102, 104, 107, 115, 118, 126, 129-131, 142, 145  
 Pratiques exemplaires; 10  
 Premier ministre; III, IV, VIII, XII, 17, 32, 34, 37, 49  
 Prestation de services; 52, 106-109, 113, 116, 117, 120, 122, 123, 126, 145, 151  
 Prestation des soins de santé; 20, 21, 29, 40, 83-85, 87, 88, 144  
 Prévention; 15, 101  
 Procureurs de la Couronne; 23  
 Professionnels de la langue; 27  
 Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences; 97  
 Programme d'innovation; 26  
 Programme de contestation judiciaire; XI, 97, 98  
 Programme de diplomatie ouverte; 77, 97  
 Programmes d'immersion, voir *immersion*  
 Projet de loi; 48, 51  
 C-43; 7, 49  
 S-4; 49  
 Promotion des langues officielles; II, IV, 3, 5, 7-9, 13, 16, 27, 31, 33, 34, 38, 54, 66, chapitres III et IV, 151  
 Protection des minorités; 50  
 Protocole d'entente relatif à l'enseignement de la langue seconde; 18  
 Public voyageur; 113-115, 122, 127  
 Purewal, Shinder S.; 65

Nouveaux arrivants, voir *immigrants*

Nouvelle-Écosse; 103, 131

Nuffield Foundation; 70

*Languages: The Next generation*; 70

Nunavut; 103

## O

Obligations du gouvernement fédéral; III, IV, VI,

XI, 3, 5, 9, 10, 12, 28, 30, 31, 33-35, 37,

39, 48, 51, 53, 54, 70, 77, 79, 88, 98-102,

105, 106, 112, 116, 120, 122, 123, 125,

127, 129, 137, 139, 141, 142, 146, 147

OCDE (Organisation de coopération et de

développement économiques); 55

Office national du film du Canada; 91, 109,

111, 118, 119, 130, 131

Offre active; VIII, 5, 107-109, 114, 116-121,

123, 126

Ombudsman; 14, 15, 44, 96, 101, 147

Ontario; VIII, 15, 23, 42, 61, 62, 73, 84, 87,

88, 103, 104, 114, 115, 124, 127, 130,

131, 138

Ottawa; 35, 139

Administration de l'aéroport international

d'Ottawa; 108, 111, 118, 120, 131,

133, 140

Université d'Ottawa; IX, 61, 91

## P

Parcs Canada; 109, 118, 131

Parlement d'Australie; XII, 7, 30, 49, 51, 70,

94, 97-99, 105, 113, 138, 142, 146

Parlement; VIII

Parlementaires; V, 49, 50, 68, 94

Parti québécois; X

Participation équitable; 103, 105, 107-111

Passeport Canada; 108, 118, 119, 121, 131

Patrimoine canadien; XII, 8-13, 17, 30-33, 35,

72, 76, 77, 79, 91, 93, 98, 99, 141

Comité interministériel sur la partie VII; 10

*Guide à l'intention des institutions*

*fédérales*; 8, 9, 13, 99, 100, 139

Pearson, Lester B.; 2, 7, 37, 41, 150

Pêches et Océans Canada; 107, 116, 118,

131, 142

Petite enfance; 20, 22, 29, 80, 86

Cadre national de collaboration en

développement de la petite enfance

francophone en contexte minoritaire

francophone; 22

Commission nationale des parents

francophones (CNPF); 22

Convention des Nations Unies relatives aux

droits de l'enfant; 22

Plaintes; XI, 4, 5, 8, 14-16, chapitre I, 147

Plan d'action pour les langues officielles; I-V, 3,

12, 16-31, 32-35, 44, 63, 72-76, 83, 91-

94, 106-110, 123

Politique linguistique; 150

Posner, Barry; VII, 46



Ministre des Langues officielles; III, IV, 16, 17, 28, 31, 34, 35, 56

Ministre du Patrimoine canadien; 17, 35

Minorités linguistiques, voir aussi *communautés de langue officielle en situation minoritaire*; 50, 51, 91

Minorités visibles; 36

Modèle de transformation du Programme des langues officielles de la Défense nationale; 132

Montréal; 50, 85, 86, 127

Monument commémoratif du Canada à Vimy; 124

Morissette, François; VII

Municipalités; 51, 63, 89, 93

Brooks; 62

Évangéline; 61, 63

Halifax; 88

London; 61

Montréal; 50, 85, 86, 127

Ottawa; 35, 139

Sudbury; 88

Toronto; 42, 56, 62-64, 66, 122, 124

Vancouver; 56, 66, 78, 79, 93, 122, 125, 144

Whistler; 78, 125

Winnipeg; 88

Woodstock; 125

Multiculturalisme; 56, 57, 64-67

Musée canadien des civilisations; 109, 118, 119, 121, 130, 131

**N**

NAV CANADA; 108, 118-120, 129, 131, 133

Nouveau-Brunswick; XI, XII, 5, 25, 38, 74, 84, 93, 103, 125, 127, 130, 131

*Loi sur les langues officielles*; II-IV, VI, XI, XII, 3-5, 7-9, 11, 13-15, 26, 28, 30, 33-35, 37, 41, 44, 51, 57, 70, 79, 80, 94, 96-102, 105, 112, 119, 122, 123, 125, 127, 137, 138-147, 150, 151

Article 23; 122

Article 28; 119

Article 41; 8, 51, 105

Article 42; 105

Partie IV (Communications avec le public et prestation des services); 4, 38, 107-109, 113, 127

Partie V (Langue de travail), voir aussi *langue de travail*; 4, 5, 107-109, 127

Partie VI (Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise); 26, 107-109

Partie VII (Promotion du français et de l'anglais); II, IV, XI, 4, 7-13, 27, 28, 31, 33, 34, 51, 53, 70, 90, 97-100, 105, 107-109, 138-143, 144, 146

*Loi sur les services en français* (Ontario); 87

Lord, Bernard; XII, 12, 17, 20, 28, 29, 92, 94

**M**

Maalouf, Amin; 46

Macdonald, John A.; V, XII

Manitoba; 24, 25, 61, 63, 103, 131, 138, 145

Massicotte, Louis; 50, 51

Mesures positives; II, VIII, 7, 9-12, 34, 44, 70, 77, 87, 98, 138, 139, 146

Ministère du Procureur général de l'Ontario (Justice Ontario); 23

Ministre de l'Éducation du Nouveau-Brunswick; 74

Immigrants; IX, X, 23, 24, 55, 56, 58, 60-66, 80, 81, 145

Immigration; 20, 23, 24, 29, 56-63, 88, 102, 109, 111, 118, 131, 133, 134, 142

Indicateurs de rendement; 6, 82, 91, 143  
Indicateurs de vitalité; 88, 91

Industrie Canada; 107, 118, 131, 144

Industrie Canada/FedNor; 143

Industrie de la langue; 27, 28

Initiative canadienne sur le bénévolat; 97

Institut de développement professionnel en

langue française; 23

Instituts de recherche en santé du Canada

(IRSC); 91

Interventions devant les tribunaux; 71, 125

Interventions préventives; 15, 124, 147

Interventions proactives; 101, 124, 147

Jeux Olympiques d'hiver de 2010; 78, 79, 93, 94, 122, 125, 144

Comité des services fédéraux essentiels pour les Jeux d'hiver 2010; 125

Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2010 (COVAN); 79, 125, 144

Secrétariat fédéral des Jeux olympiques de 2010; 79, 125

Justice; 10, 20, 22, 23, 29, 85  
Justice Canada; 8-10, 13, 51, 141

## K

Kouzes, James; VII, 46

## L

Lamarre, Patricia; 19

Langue de service; 41, 103

Langue de travail; II, 4-7, 26, 27, 37, 38, 41, 52, 53, 103-105, 107-111, 120, 124, 127, 132, 134-137, 145, 147

Langue maternelle; X, 5, 46, 58, 62, 80-82, 84, 86

Langue officielle (première); 6, 18, 81

Langue seconde; II, III, VI, VIII, IX, 5, 6, 18-20, 29, 38-40, 42, 67, 72-76, 84, 94, 136

Leadership; II, III, V-IX, XI, 2-4, 6, 7, 10, 16, 33-35, 37, 41, 44, 46, 48, 50, 59, 63, 72, 85, 88, 96, 97, 99, 101, 102, 105, 106, 110-112, 117, 119, 120, 126-128, 135-137, 140, 142, 144-147, 150, 151

Loi constitutionnelle de 1867; 48

Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867, voir S-4

Loi sur la modernisation de la fonction publique 14  
Loi sur le multiculturalisme canadien; 57  
Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs; 49  
Loi sur les contraventions; 51

Forces canadiennes; X, 108, 110, 118, 127, 129, 131-133  
 Formation linguistique; 5, 6, 23, 27, 28, 37, 42, 43, 136  
 Forum des bonnes pratiques en matière de langues officielles; 27  
 Francophonie; 12, 21, 60, 63, 78, 79, 86, 145  
 Furlong, John; 125

## G

Gandz, Jeffrey; VII  
 Gauthier, Jean-Robert; 51  
 Gendarmerie royale du Canada; 10, 102, 108, 116, 118, 125, 131, 133, 141  
 Gestion des ressources humaines; X, XI, 36, 41  
 du programme des langues officielles; 6, 35, 77, 78, 105, 106, 122, 135

Gouvernance communautaire; 88  
 des langues officielles; 3, 28, 30  
 horizontale; III, 28, 30-35, 44  
 Gouvernement de l'Alberta; 54, 61  
 de l'Ontario; VIII, 23, 61, 62, 87  
 de la Colombie-Britannique; 61  
 GRC, voir Gendarmerie royale du Canada  
 Greater Montreal Community Development Initiative; 85

Greffier du Conseil privé; III, IV, 32, 34, 37, 41, 42  
 Griffiths, Rudyard; 58, 67  
 Groupe des intellectuels pour le Dialogue Interculturel; 46  
 Groupe de travail fédéral-provincial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles; 23  
 Guide à l'intention des institutions fédérales; 8, 9, 13, 99, 100, 139

## H

Halifax; 88  
 Administration de l'aéroport international d'Halifax; 108, 110, 116, 118-120, 122, 129, 140  
 Hall, Christopher; 26  
 Harper, Stephen, voir *premier ministre*  
 Haute fonction publique; 33  
 Haute gestion; X, 6, 31, 35, 41, 96, 110, 122, 135, 142, 143  
 Heinein, Amal; VII

## I

Identité canadienne; X, 46, 47, 55, 56, 59, 60, 64, 66-68, 70, 77, 80, 82, 86, 151  
 Ile-du-Prince-Édouard; 61, 63, 103  
 Immigration; V, IX, 18, 19, 43, 72-76, 84  
 Immigration précoce; 74



## Enseignement

- dans la langue de la minorité 12, 29, 54,  
66, 18, 84-86, 90, 145  
des langues secondes IX, 16, 18-20, 40, 42,  
67, 72-76, 80, 94, 138  
postsecondaire; IX, 40, 42, 67, 74, 80, 87, 90  
Entreprise Saint John; 93  
Environnement Canada; 108, 116, 118, 120,  
123, 131  
Service météorologique du Canada; 123  
Épanouissement des communautés; VIII, 7, 16,  
24, 28, 29, 34, 82, 138, 143, 146, 147  
Établissements d'enseignement postsecondaire,  
voir aussi *Universités*; 2, 40, 42, 67, 90  
Études
- La vitalité de communautés francophones en  
milieu urbain (Winnipeg, Sudbury et  
Halifax)*; 88  
*L'enseignement du français langue seconde  
au Canada : points de vue du personnel  
enseignant*; 75  
Le rôle des organismes fédéraux de  
financement de la recherche du Canada  
dans la promotion des langues officielles; 90  
*Une fenêtre sur le monde : La dualité  
linguistique dans les relations  
internationales*; 77, 78  
Europe; 20, 46, 74  
Exigences linguistiques; 35, 39, 41, 42, 103,  
104, 116, 117, 129, 130

## F

- FCFA, voir *Fédération des communautés  
francophones et acadienne*  
Fédération canadienne pour l'alphabétisation en  
français; 25  
Fédération des communautés francophones et  
acadienne; XI, 9, 12, 17, 60, 86, 98  
Sommet des communautés francophones et  
acadiennes; 17, 86  
*Fédération des communautés francophones et  
acadienne du Canada c. Sa Majesté la Reine*; 98  
Fédération des francophones de la Colombie-  
Britannique; 11  
Fédération nationale des conseils scolaires de  
langue française; 60  
Fellegi, Ivan; 110  
Festival Acadiversité; 61  
Fonction publique; II-IV, VI-VIII, X, 2, 3, 5-8,  
14, 16, 17, 26, 27, 29, 31-44, 72, 74, 96,  
103-105, 117, 128, 137, 138, 150, 151  
Fonctionnaires; III, V, VII, VIII, XI, 2, 5, 7, 10,  
11, 26, 33, 35-44, 52, 78, 114, 117, 127,  
130, 132, 133, 137, 147, 150, 151  
Hauts fonctionnaires; II, VI, XI, 41, 122  
Fondation Paul Gérin-Lajoie; 145  
Fonds canadien de la musique; 91  
Fonds d'appui pour l'accès à la justice dans les  
deux langues officielles; 22, 23  
Fonds d'habilitation; 24  
Fonds de promotion de la Francophonie; 77  
Fontaine, Yvon; 52

Coordonnateurs responsables de la partie VII; 11,  
12, 31  
Corporations au bénéfice du développement  
communautaire (CBDC); 142, 143  
Cour fédérale; 51, 97, 98  
Cour suprême du Canada; V, 49, 125  
CTV; 79  
Culture organisationnelle; 5, 6, 12, 38, 40, 136

## D

Défense nationale; 102, 104, 129, 131, 132  
Modèle de transformation du Programme des  
langues officielles; 132  
Destination Canada; 60  
Développement des communautés de langue  
officielle; II, III, VII, 11-13, 16, 20, 22-24,  
29, 33, 52-55, chapitre III, 98, 100, 105-  
109, 138-146, 151  
Développement économique du Canada pour les  
régions du Québec, voir Agence de  
développement économique du Canada pour les  
régions du Québec;  
Développement social Canada, voir *Ressources  
humaines et Développement social Canada*;  
Discours du trône; XII, 17, 33, 48, 49  
Diversification de l'économie de l'Ouest; 107,  
118, 131, 134, 143, 145  
Diversité; X, 36, 39, 46, 55, 57, 58, 70  
culturelle; III, 47, 55, 56, 59, 60-64,  
66-68, 78  
démographique; 12  
linguistique; 46, 74, 81

## E

Droits; 22, 65  
linguistiques; V, 3, 4, 6, 14, 15, 44,  
51-54, 63, 70, 72, 84, 97, 102, 114,  
125, 146, 147, 151  
des employés; 5, 6, 52, 127-130, 132, 137  
Dualité linguistique; II-VI, VIII, XI, 13, 16, 17,  
20, 26-29, 33, 34, 36-42, 44, 46, 47, 49,  
52, 55-57, 59, 62, 64-68, chapitre III, 97,  
100, 105-109, 125, 138-141, 144-146,  
150, 151

École de la fonction publique du Canada; 42  
Écoles de la minorité; 18  
Éducation, voir *enseignement*  
Égalité du français et de l'anglais; IV, VII, XI,  
12, 13, 37, 62, 65, 70, 99, 113, 128, 132,  
137-139, 145, 146  
Employeurs distincts; 116, 117  
Engagement  
de la haute gestion; 32, 33, 41, 101, 122  
du gouvernement fédéral; IV, V XII, 3, 16,  
33, 36, 37, 39, 44, 52, 53, 79, 94,  
100, 106, 138  
du Canada; V, 48, 57, 86  
*Enquête postcensitaire sur la vitalité des  
communautés de langue officielle*; 17, 18,  
29, 82, 83, 86, 87  
Enquête sur les compressions budgétaires; II, XI  
Enquêtes (du Commissariat); II, III, XI, 3, 8,  
14, 15, 96-102, 105, 122, 144

- Comité sénatorial permanent des affaires  
 juridiques et constitutionnelles; 49, 51, 78, 79  
 Comité sénatorial permanent des langues  
 officielles; XI, XII, 30  
 Comité sénatorial spécial sur la réforme du  
 Sénat; 49  
 Comités d'employabilité et du développement  
 économique communautaire (CEDEC); 24, 89  
 Commerce international Canada, voir *Affaires  
 étrangères et Commerce international Canada*  
 Commissaire aux services en français de  
 l'Ontario; 87  
 Commission canadienne des droits de la  
 personne; 15  
 Commission canadienne du tourisme; 107, 110,  
 118, 119, 121, 131, 142  
 Commission de la capitale nationale; VII, 109-  
 111, 116, 118, 119, 121, 126, 131  
 Commission de la fonction publique du Canada;  
 VI, 14, 36  
 Commission européenne; 46, 74  
 Commission nationale des parents Francophones; 22  
 Commission royale d'enquête sur le bilinguisme  
 et le biculturalisme; 57  
 Commission spéciale de l'immigration de  
 l'Assemblée nationale du Québec; 24  
 Communauté francophone d'Edmonton; 20, 61  
 Communauté francophone du Manitoba; 14, 24,  
 25, 61, 63, 145  
 Communautés anglophones du Québec; V, XII, 5,  
 7, 12, 19, 21, 23, 24, 29, 38, 56, 73, 80,  
 81, 83-86, 88-90, 107-109, 132-134, 137,  
 143, 144, 150  
 Coordination horizontale; IV, XI, 10-12, 28,  
 30-34, 77  
 Conventions des Nations Unies relatives aux  
 droits de l'enfant; 22  
 Consultation auprès des communautés de  
 langue officielle; XII, 10, 12, 17, 20, 86, 94,  
 99, 100, 123,  
 Consortium national de formation en santé; 20, 21  
 Conseils fédéraux régionaux; 26  
 Conseil fédéral de l'Ontario; 42  
 Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick; 38  
 Conseil fédéral du Québec; 26  
 Conseil privé, voir *Bureau du Conseil privé*  
 Conseils fédéraux régionaux; 26  
 Conseil national de formation en santé; 20, 21  
 Constitution; 4, 48, 49, 68, 65  
 Consultation auprès des communautés de  
 langue officielle; XII, 10, 12, 17, 20, 86, 94,  
 99, 100, 123,  
 Conventions des Nations Unies relatives aux  
 droits de l'enfant; 22  
 Coordination horizontale; IV, XI, 10-12, 28,  
 30-34, 77  
 Communautés de langue officielle en situation  
 minoritaire; VIII, X, 3, 7-9, 11-13, 16, 17,  
 19, 20-25, 27-29, 32-34, 38, 41, 51-54,  
 56, 57, 59-63, chapitre III, 96-100,  
 105-109, 120, 123, 132-134, 137,  
 138-147, 150  
 Communications avec le public; IX, 2, 4, 26,  
 38, 113, 115, 119, 122, 123, 126  
 Communications écrites; 2, 38, 113-115,  
 126, 137,  
 Community Learning Centres; 19  
 Compétences linguistiques; VI, 40, 76,  
 Compressions budgétaires; XI, 16, 19, 25, 26, 74  
 Condition féminine Canada; 97  
 Conseil des Arts du Canada; 91  
 Conseil des écoles publiques d'Edmonton; IX  
 Conseil des ministres de l'Education (Canada);  
 20, 76  
 Conseil du Trésor (Secrétariat du); IV, 30, 52,  
 53, 98, 100, 117  
 Conseil fédéral de l'Ontario; 42  
 Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick; 38  
 Conseil fédéral du Québec; 26  
 Conseil privé, voir *Bureau du Conseil privé*  
 Conseils fédéraux régionaux; 26  
 Consortium national de formation en santé; 20, 21  
 Constitution; 4, 48, 49, 68, 65  
 Consultation auprès des communautés de  
 langue officielle; XII, 10, 12, 17, 20, 86, 94,  
 99, 100, 123,  
 Conventions des Nations Unies relatives aux  
 droits de l'enfant; 22  
 Coordination horizontale; IV, XI, 10-12, 28,  
 30-34, 77  
 Communautés de langue officielle en situation  
 minoritaire; VIII, X, 3, 7-9, 11-13, 16, 17,  
 19, 20-25, 27-29, 32-34, 38, 41, 51-54,  
 56, 57, 59-63, chapitre III, 96-100,  
 105-109, 120, 123, 132-134, 137,  
 138-147, 150  
 Communications avec le public; IX, 2, 4, 26,  
 38, 113, 115, 119, 122, 123, 126  
 Communications écrites; 2, 38, 113-115,  
 126, 137,  
 Community Learning Centres; 19  
 Compétences linguistiques; VI, 40, 76,  
 Compressions budgétaires; XI, 16, 19, 25, 26, 74  
 Condition féminine Canada; 97  
 Conseil des Arts du Canada; 91  
 Conseil des écoles publiques d'Edmonton; IX  
 Conseil des ministres de l'Education (Canada);  
 20, 76  
 Conseil du Trésor (Secrétariat du); IV, 30, 52,  
 53, 98, 100, 117  
 Conseil fédéral de l'Ontario; 42  
 Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick; 38  
 Conseil fédéral du Québec; 26  
 Conseil privé, voir *Bureau du Conseil privé*  
 Conseils fédéraux régionaux; 26  
 Consortium national de formation en santé; 20, 21  
 Constitution; 4, 48, 49, 68, 65  
 Consultation auprès des communautés de  
 langue officielle; XII, 10, 12, 17, 20, 86, 94,  
 99, 100, 123,  
 Conventions des Nations Unies relatives aux  
 droits de l'enfant; 22  
 Coordination horizontale; IV, XI, 10-12, 28,  
 30-34, 77



- Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*; 31
- Cadre national de collaboration en développement de la petite enfance; 22
- Calvert, Lorne; 61
- Campus Saint-Jean de l'Université de l'Alberta; IX, 20, 76, 145
- Canada-Communautés francophones en situation minoritaire; 21, 60, 63
- Canadian Broadcasting Corporation, voir *CBC/Radio-Canada*;
- Canadian Parents for French; 17, 73, 74, 93
- CanSpell Spelling Bee; 145
- Cantons de l'Est; 88, 127
- Capacité; X, 55, 67
- bilingue; 5, 6, 37, 40, 66, 117, 130
- communautaire; 11, 12, 22, 24, 50, 85, 87
- institutionnelle; 6, 31, 34, 90, 99, 116
- Capitale nationale, voir aussi *Ottawa*; 5, 10, 12, 39, 103, 113, 115, 127, 128, 130, 139
- Carrefour d'immigration rurale de la région Évangéline; 61
- Cartier, Georges-Etienne; V, XII
- CBC/Radio-Canada; 109, 118, 131, 144
- CCN, voir *Commission de la capitale nationale*;
- CEDEC, voir *Comités d'employabilité et du développement économique communautaire*
- Centre de recherche en technologies langagières; 27, 28
- Centre de santé communautaire Saint-Thomas; 20
- Centre for Distance Learning and Innovation de Terre-Neuve-et-Labrador 75
- Centre national des Arts; 91, 109, 111, 116, 118, 119, 131, 145
- Chambre des communes; XII, 2, 17, 27, 29, 40, 41, 150
- Champions des langues officielles; 31
- Charte canadienne des droits et libertés*; V, 18, 54, 57, 113, 150
- Article 23; 18
- Citoyenneté et Immigration Canada; 23, 60-62, 102, 109, 111, 118, 131, 133, 134, 142
- Clarkson, Adrienne; 59
- Clinton, Bill; 59
- CNA, voir *Centre national des Arts*;
- Code criminel; 51
- Colombie-Britannique; 11, 28, 61, 65, 73, 78, 79, 103, 131, 145
- Association des francophones de Nanaimo; 93
- Collège Educacentre; 145
- Fédération des francophones de la Colombie-Britannique; 11
- Société de développement économique de la Colombie-Britannique; 93
- Tourisme Colombie-Britannique; 93
- Comité consultatif sur l'avenir de la fonction publique; 37, 41
- Comité directeur Citoyenneté et Immigration 23, 60, 61
- Comité interministériel de coordination de la recherche sur les langues officielles; 91
- Comité interministériel sur la partie VII; 10
- Comité mixte sur les langues officielles; 51
- Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes; XII, 17, 27, 29, 40

Apprentissage d'une langue seconde; II, III, IX, 6, 18-20, 29, 39, 40, 43, 66, 67, 72-76, 83, 84, 94, 134, 136-138

Approche proactive; 7

Assemblée communautaire fransaskoise; 12, 61

Assimilation en milieu de travail; 5

Association canadienne des professeurs de langues secondes; 17, 20, 75

Association canadienne-française de l'Alberta; 61

Association de l'industrie de la langue; 27

Association des francophones de Nanaimo; 93

Association franco-yukonnaise; 61

Association régionale de la communauté francophone de Saint-Jean; 93

Autochtones; 55, 57, 69

Autorité aéroportuaire du Grand Toronto; 122

Avancement professionnel; 43, 66

Ayant droit; 18, 19, 29

## B

Banque de développement du Canada; 107, 118, 131, 134

Basse-Côte-Nord; 88, 89

Comité d'employabilité et de développement économique communautaire de la Basse-Côte-Nord; 89

Belles réussites; 19-28, 38, 42, 87, 89, 93

Bilinguisme; VI, X, 2, 6, 17, 26, 29, 37, 38, 40, 41, 57, 58, 65, 67, 73, 78, 81, 84, 93, 117, 122, 126, 136, 150

Boileau, François; voir *commissaire aux services en français de l'Ontario*

Bulletins de rendement; 3-5, 8, 9, 13-15, 101, 105-107, 110-113, 116, 121-123, 126, 127, 129, 134, 137, 140-142, 147

Critères d'évaluation; 105, 106, 116, 117, 129, 140-142

Méthodologie; 105

Portefeuille « économie »; 106, 107, 110

Portefeuille « transport et sécurité »; 106, 108, 110

Portefeuille « social, culturel et autres »; 106, 109, 110

Bureau de commerce de Saint John; 93

Bureau de la traduction; 144

Bureau du Conseil privé; III, IV, XI, 30-34, 37, 41, 42, 48, 77, 78

Greffier; III, IV, 32, 34, 37, 41, 42

## C

C-43 (*Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*); 7, 49

Cabinet du premier ministre; IV, 32, 34

Cadre commun de référence pour les langues au Canada; 20

*Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles*; 28, 30

Cadre de responsabilisation de gestion; 34

Cadre européen commun de référence pour les langues; 20

## A

- Accenture; VII
- Accès
- à la formation linguistique en langue seconde; 6, 43, 74, 75, 94, 134, 137
- à la justice dans la langue de la minorité; 22, 23, 29
- à l'éducation dans la langue de la minorité; 18, 29, 84, 86
- aux services gouvernementaux; 84, 86-88, 93, 128, 147
- aux soins de santé; 29, 83, 84, 86, 87
- Accommodements raisonnables; 48, 55, 57
- Accueil des immigrants; IX, X, 23, 24, 60, 61-63, 80, 81, 87
- Adams, Michael; 55
- Administration canadienne de la sûreté du transport aérien; 102, 117-119, 130, 131, 142
- Administration de l'aéroport international d'Halifax; 108, 110, 116, 118-120, 122, 129, 140
- Administration de l'aéroport international d'Ottawa; 108, 111, 118, 120, 131, 133, 140
- Administrations aéroportuaires régionales d'Edmonton; 124
- Aéroport international d'Edmonton; 124
- Aéroport international Pearson de Toronto; 122, 124
- Affaires étrangères et Commerce international Canada; 77, 78
- Fonds de promotion de la Francophonie; 77
- Programme de diplomatie ouverte; 77, 97
- Affaires indiennes et du Nord Canada; 107, 116, 118-120, 131, 133
- Agence canadienne d'inspection des aliments; 108, 118, 131, 142
- Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec; 89, 118, 131, 143, 144
- Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada; 27
- Agence de la fonction publique du Canada; 8, 26, 27, 37, 43, 105, 117
- Agence de la santé publique du Canada; 109, 116, 118, 131, 133
- Agence de promotion économique du Canada atlantique; 107, 118, 130, 131, 143
- Agence des services frontaliers du Canada; 102, 104, 108, 115, 118, 122, 124, 131, 133, 141
- Agence du revenu du Canada; 102, 104, 107, 111, 112, 115, 118, 121, 131, 133, 136, 142
- Agriculture et Agroalimentaire Canada; 107, 116, 118 123, 131
- ALIA, voir *Association de l'industrie de la langue*
- Air Canada; 102, 104, 105, 108, 115-118, 121, 130-133
- Alberta; IX, 15, 20, 54, 61-63, 76, 103, 131, 145
- Université de l'Alberta; IX
- Association canadienne-française de l'Alberta; 61
- Allophones; III, 58, 62, 68, 80-82
- Alphabétisation; 20, 25, 29, 97
- Anciens Combattants Canada; VIII, 124







## Le mot de la fin

L'année 2009 marquera le 40<sup>e</sup> anniversaire de la *Loi sur les langues officielles*. Nous en profiterons pour faire le point sur les progrès réalisés en matière de langues officielles pendant toutes ces années et dresser la liste des défis à relever alors. Les institutions fédérales peuvent en relever certains des maintenant, et non aux contribueraient ainsi aux progrès, et non aux reculs, qui seront enregistrés avant cet anniversaire. Le Commissariat aux langues officielles collabore avec les institutions fédérales pour les aider à apporter les changements nécessaires. Cependant, il incombe à ces institutions de veiller à ce que les droits linguistiques de la population canadienne soient pleinement respectés, et à ce que la dualité linguistique continue de gagner du terrain dans l'ensemble du pays. Si un leadership est exercé d'ici l'an prochain dans les domaines clés comme la prestation de services dans les deux langues officielles, l'utilisation active des deux langues officielles au sein de la fonction publique fédérale, le soutien accordé aux communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique, le commissaire dressera l'an prochain un tableau plus positif que celui de cette année.

Toutefois, les appels au leadership et à la volonté politique ne suffisent plus. Il faut passer à l'action. À cet égard, le commissaire souligne l'importance du processus de renouvellement de la fonction publique. Le gouvernement fédéral doit profiter de l'arrivée d'une nouvelle vague de fonctionnaires pour faire en sorte que la fonction publique reflète la dualité linguistique du pays. Pour ce faire, des activités de recrutement, de formation et de développement des nouveaux fonctionnaires et des cadres sont essentielles. Le leadership politique et administratif apparaît d'autant plus pertinent que le Canada se développe dans un contexte de changement, où des forces externes et internes influent profondément sur le régime des langues officielles. Ce leadership doit contribuer au développement d'une vision d'une société pluraliste, généreuse et respectueuse des différences, qui reconnaît la valeur de la dualité linguistique comme une constituante fondamentale de son identité et de son développement.



Canada, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. IV, 1966, p. 3915. Extrait de la déclaration de principe sur le bilinguisme dans la fonction publique prononcée par le premier ministre Lester B. Pearson le 6 avril 1966.

En 1966, le premier ministre Lester B. Pearson a énoncé des principes qui ont servi de fondement à la politique linguistique canadienne. Selon cet énoncé, le gouvernement fédéral devait être capable de servir les Canadiennes et les Canadiens dans la langue officielle de leur choix, et les fonctionnaires des deux groupes linguistiques devaient pouvoir travailler dans leur propre langue.

Le premier ministre Pearson a dit que son gouvernement espérait et comptait que, dans une « période de temps raisonnable », la fonction publique reflète les valeurs linguistiques et culturelles des francophones et des anglophones du pays. Ces aspirations se sont par la suite appuyées sur des fondements juridiques plus solides, notamment grâce à l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Presque deux ans après son entrée en fonction à titre de commissaire aux langues officielles, Graham Fraser constate que les vœux du premier ministre Pearson n'ont toujours pas été exaucés par les gouvernements fédéraux qui se sont succédé. De plus, la « période de temps raisonnable » est largement écoulée.

Le commissaire est conscient des nombreux progrès enregistrés depuis les années 1960 en matière de langues officielles et son intention

n'est certes pas d'en atténuer l'importance. D'ailleurs, le présent rapport annuel souligne les belles réussites accomplies durant l'année et les succès du passé.

Cependant, dans l'ensemble, le commissaire constate que la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* semble plafonner puisque peu de progrès sont réalisés depuis plusieurs années. Malgré les lois, les règlements, les politiques et d'autres documents du genre, il faut se rendre à l'évidence que la qualité des services fournis par le gouvernement fédéral aux membres des communautés de langue officielle n'est pas uniforme et que la fonction publique n'est toujours pas un reflet fidèle de la dualité linguistique du pays. De plus, on peut sans doute affirmer sans se tromper que tous au pays n'ont pas les mêmes chances de s'épanouir et de se développer dans la langue officielle de leur choix.

D'après le commissaire, le gouvernement fédéral peut atteindre de meilleurs résultats exerçant davantage de volonté politique, de leadership comme il est répété tout au long du présent rapport. Cependant, un tel leadership ne doit pas se limiter à la haute gestion, mais doit être exercé par l'ensemble de la fonction publique.

# CONCLUSION







Comme il a été dit au début du chapitre, le commissaire a entrepris un processus visant à renouveler son rôle d'ombudsman des langues officielles du Canada. La façon dont l'information est structurée dans le chapitre est d'ailleurs un pas dans cette direction. En présentant un portrait plus intégré et complet des questions de conformité, le présent chapitre a pour but d'indiquer aux institutions les domaines qui feront l'objet d'un suivi étroit de la part du commissaire, ainsi que les domaines qui nécessitent une attention particulière.

Il ressort clairement de cette analyse qu'il est temps que les institutions adoptent une approche foncièrement axée sur les résultats en vue de respecter leurs obligations relatives aux langues officielles. Les résultats de certaines institutions, au chapitre des observations réalisées pour les bulletins de rendement et du sondage sur la langue de travail, laissent beaucoup à désirer. En outre, bon nombre des exemples de leadership constatés par le commissaire étaient des initiatives isolées qui ne tenaient pas compte de tous les aspects des langues officielles ou qui n'établissaient pas de lien entre les différentes obligations énoncées dans la Loi. Les institutions fédérales doivent notamment vérifier si les Canadiens et les Canadiennes reçoivent d'elles les services dans la langue officielle de leur choix, si les fonctionnaires fédéraux se sentent libres de travailler dans la langue officielle de leur choix, et si les communautés dans les régions désignées, et si les communautés de langue officielle ont accès aux outils et au soutien dont elles ont besoin pour assurer leur épanouissement et leur développement. Comme on peut le constater à la lecture de ce chapitre, un leadership fort entraîne des résultats positifs. Il est important que les institutions n'oublient pas ce message.

Au cours de la prochaine année, le commissaire adoptera une approche qui visera à mieux répondre aux préoccupations soulevées par la population canadienne et cherchera à augmenter la collaboration entre le Commissariat et les institutions fédérales. De nouveaux modes de règlement des différends et d'intervention sont actuellement mis en place, ce qui aidera le commissaire à résoudre les problèmes plus rapidement et plus efficacement, tout en respectant les droits des Canadiens et des Canadiennes. L'utilisation de ces nouveaux modes sera rapportée dans le rapport annuel de l'an prochain, qui contiendra également les renseignements habituels sur les plaintes, les vérifications, les bulletins de rendement, les recours judiciaires, ainsi que sur les interventions proactives et préventives. La prochaine année apportera des changements, et le commissaire travaillera de concert avec les institutions fédérales de même qu'avec les citoyens et les citoyennes qui lui demanderont son aide, afin qu'ils comprennent en quoi les changements les concernent ainsi que la façon dont son bureau rendra compte des questions de conformité dans l'avenir. Toutefois, le Commissariat appliquera cette nouvelle approche en sachant que ce sont les institutions fédérales et leurs leaders qui sont responsables en dernier ressort du respect des droits linguistiques des Canadiens et des Canadiennes, conformément aux principes et aux objectifs énoncés dans la Loi sur les langues officielles.

## CONCLUSION : LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

Les institutions désignées réussissent bien dans la plupart des secteurs, mais le commissaire constate qu'il leur faut accroître leurs efforts pour que les examens de leurs politiques et de leurs programmes actuels permettent d'en déterminer l'incidence réelle sur leurs obligations aux termes de la partie VII.

Pour toutes les institutions, l'obligation de promouvoir l'usage et la reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne demeurent un défi de taille. Année après année, ce devoir, qui vise à assurer la promotion du français et de l'anglais, est souvent négligé. Vingt ans après l'inclusion de cette obligation dans la *Loi*, et près de trois ans après son renforcement, le commissaire ne voit toujours pas les résultats auxquels ont droit les Canadiens et les Canadiennes. Et, une fois de plus, il demande aux institutions de faire preuve de leadership et de considérer la promotion du français et de l'anglais comme une question importante pour les deux communautés de langue officielle et l'ensemble de la société canadienne. Il s'attend à des améliorations dans ce domaine au cours de l'année qui vient.

Deux ans et demi après l'adoption, par le Parlement, des modifications touchant la partie VII de la *Loi* pour y inclure l'obligation de prendre des mesures positives afin de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, des changements positifs ont été apportés. En dépit de l'augmentation importante du nombre de plaintes liées à cette partie de la *Loi*, le commissaire voit dans ces changements le signe d'une sensibilisation accrue de la population canadienne à ses droits qui découle de cette partie. La mobilisation au sein des institutions fédérales non désignées est également manifeste : bon nombre d'entre elles ont mis en place des mécanismes permanents qui assurent la prise en compte du développement des communautés de langue officielle et de la promotion de la dualité linguistique. Le commissaire encourage les institutions non désignées à poursuivre dans cette voie, en vue d'améliorer leur rendement et de respecter les droits linguistiques des Canadiens et des Canadiennes.

socioéconomique ainsi que les divers aspects de leur vitalité. Le commissaire se réjouit de ces initiatives de recherche qui, selon lui, sont essentielles puisqu'elles fournissent aux institutions fédérales les connaissances relatives aux défis et aux changements qui touchent les communautés de langue officielle et leur permettent de déterminer les secteurs clés où elles doivent concentrer leurs efforts afin d'assurer un développement communautaire solide.

## ● Diversification de l'économie de l'Ouest

**Canada** finance divers projets qui visent le développement des communautés de langue officielle, dont la promotion du Corridor touristique francophone de l'Ouest, qui vise à attirer les touristes francophones dans l'Ouest du Canada. Cette institution fournit également des fonds à l'Agence nationale et internationale du Manitoba, un partenariat fédéral-provincial axé sur les gens d'affaires immigrants des pays de la Francophonie ainsi que sur les échanges commerciaux avec ces pays.

Cette institution a aussi financé des projets pilotes de télé-éducation et de télé-apprentissage dans quatre collèges et universités de l'Ouest canadien : le Collège universitaire de Saint-Boniface, au Manitoba, le Collège Mathieu, en Saskatchewan, le Campus Saint-Jean, en Alberta, et le Collège Educacentre, en Colombie-Britannique. Ces projets pilotes ont donné lieu à la création de programmes de formation par Internet qui

permettront à des étudiants de partout de parfaire leur éducation en français, d'obtenir un diplôme ou un certificat, d'accroître leurs compétences en technologie et de profiter d'intéressantes possibilités de carrière.

- Le commissaire tient à souligner deux exemples de leadership en matière de promotion de la dualité linguistique du Canada. Lors de la série de concerts jeunesse et famille du **Centre national des Arts**, la championne des langues officielles de cet établissement a demandé que le français occupe une plus grande place dans les propos du chef d'orchestre lorsqu'il s'adresse à l'auditoire afin de témoigner de l'égalité des deux langues officielles pendant les spectacles bilingues. À la suite de cette demande, la teneur en français des propos du chef a doublé. Un autre exemple de leadership est celui de **Postes Canada**, à qui on avait demandé de commander le concours national CanSpell Spelling Bee. Avant d'accepter, l'institution a décidé qu'elle parrainerait aussi un événement semblable dans la communauté francophone afin de montrer qu'elle fait la promotion de la dualité linguistique dans ses activités chaque fois qu'elle le peut. Aussi **Postes Canada** a-t-elle commandité le concours CanSpell Spelling Bee et un concours de dictée en langue française organisé par la Fondation Paul Gérin-Lajoie. Le commissaire encourage **Postes Canada** à faire preuve d'un tel niveau de conscience dans d'autres situations ainsi qu'à adopter le même réflexe dans la mise en œuvre d'autres parties de la Loi, en particulier celles liées à la prestation de services au public et à la langue de travail.



## Un regard sur la CBC/Radio Canada

La Société Radio-Canada (SRC) et la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) sont, de par leur nature, des institutions extrêmement importantes pour les communautés de langue officielle du Canada. À titre de radiodiffuseur national, CBC/Radio-

Canada joue un rôle de premier plan dans le reflet des réalités des communautés de langue officielle et dans la promotion et le soutien de la culture canadienne. Dans de nombreuses communautés, CBC/Radio-Canada est la seule chaîne à leur donner accès à des émissions dans la langue de la minorité. Par conséquent, il s'agit clairement d'une institution ayant un rôle à jouer pour favoriser le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Même si la CBC/Radio-Canada fait l'objet de quelques plaintes seulement par année, un enjeu souève des inquiétudes depuis quelques mois. L'institution conteste l'autorité du commissaire d'enquêter sur les plaintes et de mener des vérifications en faisant valoir que de nombreuses questions liées aux langues officielles se rapportent à la programmation. Le commissaire est très préoccupé par ce point de vue et collabore avec l'institution pour en arriver à une solution qui permettra à celle-ci de conserver son indépendance en matière de programmation tout en respectant – et en reconnaissant – ses obligations aux termes de la Loi sur les langues officielles.

Conscient de l'importante responsabilité de CBC/Radio-Canada d'offrir une programmation qui témoigne de la réalité canadienne, le commissaire se réjouit à la perspective de travailler avec le nouveau président pour dénouer l'impasse et aller de l'avant pour le bien des communautés de langue officielle en situation minoritaire partout au Canada et la promotion de la dualité linguistique.

## Des exemples de leadership en matière de promotion du français et de l'anglais

Voici des exemples de leadership en matière de promotion du français et de l'anglais dont a pris connaissance le commissaire au cours de la dernière année.

- **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** offre aux communautés de langue officielle du pays un abonnement gratuit à *Terminum Plus@*, la base de données terminologiques et linguistiques en ligne (en français, en anglais et en espagnol) du Bureau de la traduction. Cette offre a également été étendue au Comité d'organisation des Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver (COVAN), une autre mesure positive pour faire en sorte que ces Jeux soient véritablement bilingues. En outre, le Bureau de la traduction, organisme de service spécial du Ministère, a donné à l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches la permission de reproduire et d'intégrer le *Lexique des services de santé* bilingue dans son propre lexique, utilisé par les professionnels de la santé et des services sociaux de la région.

- **L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec** a demandé à l'Institut national de la recherche scientifique de dresser un portrait socioéconomique de la communauté anglophone du Québec dans le but de mieux comprendre la réalité de cette population, sa distribution géographique, sa structure par âge, ses connaissances linguistiques et la situation de sa main-d'œuvre. **Industrie Canada** a réalisé un projet de recherche semblable, disponible sous forme de DVD, qui brossait un portrait socioéconomique des communautés de langue officielle dans le but d'aider le Ministère à mieux cibler les programmes et les services. Cet outil aidera également les communautés elles-mêmes à mieux comprendre leur composition

- **Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et Corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC) :** Le suivi de la vérification rendue publique en mai 2005 s'intéressait aux questions relatives à la fois au service au public et à la promotion du français et de l'anglais. Bien que les SADC et les CBDC ne soient pas assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, quatre institutions fédérales ont le devoir de veiller à ce que ces organismes offrent des services bilingues et tiennent compte des besoins des communautés de langue officielle dans leur travail courant. Ces institutions sont les suivantes.
- **Diversification de l'économie de l'Ouest Canada :** Le commissaire a constaté que cette institution a bien réagi à deux des trois recommandations du rapport de vérification, mais qu'elle n'a pas encore établi d'échéancier précis pour l'achèvement des indicateurs de rendement de son plan d'action de la mise en œuvre de la partie VII. Elle doit aussi évaluer les mesures prises et les résultats atteints par les SADC et les organismes de développement économique francophones qui relèvent de sa compétence.

- **Agence de promotion économique du Canada atlantique :** Onze recommandations ont été formulées à l'intention de cette institution dans la vérification de 2005. Bien que l'Agence ait progressé dans l'application de certaines recommandations, le commissaire espérait voir de meilleurs résultats globaux. Selon le suivi, elle doit régler un certain nombre d'éléments, notamment intégrer les indicateurs de rendement dans son plan d'action pour la partie VII. Le commissaire demande à la haute direction d'insister sur l'importance d'établir des façons de mesurer les résultats; il considère que l'adoption d'indicateurs pour le développement des communautés de langue officielle est un pas dans la bonne direction.
- **Canada pour les régions du Québec :** Quatorze recommandations ont été formulées à l'intention de cette institution dans le cadre de la vérification de 2005. Le commissaire est heureux de constater que celle-ci a fait des progrès à bien des égards, mais il l'encourage néanmoins à faire davantage pour assurer une surveillance efficace des services bilingues et démontrer que les SADC et les Centres d'aide aux entreprises (l'équivalent des CBDC des autres provinces) qui relèvent de sa compétence prennent des mesures pour favoriser le développement de la communauté anglophone du Québec.
- **Industrie Canada/FedNor :** La vérification de 2005 comportait onze recommandations à l'intention d'**Industrie Canada/FedNor**. Le commissaire est, en grande partie, satisfait des progrès de l'institution dans la mise en œuvre de ses recommandations. Le Ministère doit poursuivre ses efforts afin de veiller à ce que toutes les SADC examinent et, si nécessaire, réorganisent leurs sites Web, de manière à ce que le contenu soit dans les deux langues officielles. **Industrie Canada** doit aussi intégrer les indicateurs de rendement dans son plan d'action de la mise en œuvre de la partie VII, ce qui lui permettra d'évaluer les travaux en cours de réalisation au nom des SADC pour soutenir l'épanouissement et le développement de la communauté francophone du Nord de l'Ontario.

**TABLEAU 12**  
**LES TENDANCES RELATIVES AUX RÉSULTATS DE RENDEMENT CONCERNANT**  
**LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS**

INDICATEUR	TENDANCE	APERÇU
Notes des bulletins de rendement à l'égard de la promotion du français et de l'anglais	Augmentation	Les notes des bulletins de rendement dans cette catégorie se sont grandement améliorées depuis l'an dernier, lorsque les critères ont été modifiés afin de tenir compte des modifications adoptées par le Parlement au sujet de cette partie de la Loi. Cette année, pas moins de 16 institutions ont reçu la note « exemplaire », dont 5 institutions non désignées : l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Pêches et Océans Canada, l'Agence du revenu du Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le commissaire est encouragé par ces résultats, même si une analyse approfondie s'impose pour déterminer l'incidence réelle de ces progrès sur les communautés de langue officielle partout au Canada.
Institutions ayant obtenu la meilleure note ou présentant la plus grande amélioration	Certains changements	Quatre institutions ont reçu la note « exemplaire » deux années de suite : Postes Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Santé Canada et Statistique Canada. À elles s'en ajoutent 12 qui ont obtenu la note « exemplaire » cette année.

**Les vérifications et les suivis concernant la promotion du français et de l'anglais**

Cette année, le commissaire a effectué deux suivis concernant la promotion du français et de l'anglais. L'un d'eux portait sur la façon dont la Commission canadienne du tourisme a donné suite aux recommandations formulées dans une vérification de 2005. L'autre avait trait à une vérification des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et des Corporations au bénéfice du développement communautaire (CBDC).

● **La Commission canadienne du tourisme** : Le commissaire a constaté que l'institution a réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des huit recommandations

présentées dans la vérification publiée en avril 2005. Grâce au leadership soutenu de sa haute direction, la Commission a fait des pas de géant dans le respect des obligations qui lui incombent en vertu de la partie VII de la Loi. Particulièrement, le commissaire a remarqué une amélioration importante dans la façon dont l'institution consulte les communautés de langue officielle, fait la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne et met en relief le caractère bilingue du Canada à l'étranger. Ces progrès sont aussi notés dans le bulletin de rendement. Il y a trois ans, la Commission a obtenu la note « faible » au chapitre de la partie VII; cette année, elle a reçu la note « exemplaire » dans les deux critères qui touchent à cette partie.



## Les institutions non désignées

Les bulletins de rendement de cette année à-dire celles qui n'ont pas à présenter de plan d'action à **Patrimoine canadien** ou à faire rapport sur leurs progrès liés à la mise en œuvre de cette partie) ont amélioré leur rendement en matière de promotion du français et de l'anglais depuis l'an dernier. Le commissaire constate que ces institutions se sont mobilisées pour mieux comprendre et respecter leurs obligations à la suite des modifications apportées à la *Loi* en 2005. Ainsi, la plupart se sont dotées de mécanismes permanents qui assurent la prise en compte du développement des communautés de langue officielle ainsi que de la promotion de la dualité linguistique, tandis que d'autres sont en train de les mettre en place. Certaines institutions non désignées ont même examiné de quelles façons elles peuvent unir leurs efforts pour mettre en œuvre cette partie de la *Loi*. Par exemple, comme il est souligné au chapitre I, **Justice Canada**, la **Gendarmerie royale du Canada**, **Service correctionnel Canada**, **Agence des services frontaliers du Canada**, **Sécurité publique Canada** et **Patrimoine canadien** ont établi un partenariat pour discuter de l'incidence de leurs politiques et de leurs programmes sur les communautés de langue officielle. Le commissaire applaudit ce type d'initiative horizontale et est impatient d'en connaître les résultats.

Malgré ces progrès, le commissaire précise qu'il y a toujours place à l'amélioration; il encourage donc les institutions non désignées à élaborer des plans d'action pour assurer la promotion du français et de l'anglais, de même qu'à revoir leurs politiques et leurs programmes à la lumière de leurs nouvelles obligations. Au cours de la prochaine année, le commissaire s'attendra à ce que celles-ci adoptent d'autres mesures concernant la partie VII et qu'elles fassent des progrès plus marqués d'ici le dépôt de son prochain rapport annuel. Il convient de noter que le commissaire, qui a choisi une méthode généreuse pour évaluer les institutions non désignées pendant la période de transition, revoit actuellement les deux ensembles de critères utilisés depuis l'an dernier.

## Les résultats des bulletins de rendement concernant la promotion du français et de l'anglais en 2007-2008

Dans les bulletins de rendement des institutions fédérales, le facteur évaluant la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne constitue 25 p. 100 de la note globale. Pour ce facteur, le commissaire évalue dans quelle mesure les institutions tiennent compte du développement des communautés de langue officielle et de la promotion de la dualité linguistique dans leur planification stratégique ainsi que dans l'élaboration de leurs politiques et de leurs programmes. Les institutions doivent montrer, entre autres, qu'elles ont mis en place des mécanismes permanents à cet égard, qu'elles ont pris des mesures pour sensibiliser le personnel aux exigences énoncées dans cette partie de la Loi et l'inciter à les remplir et qu'elles disposent de moyens leur permettant de comprendre les besoins des communautés de langue officielle. Cette année, l'évaluation des institutions non désignées tient également compte de leur mise en œuvre ou non d'un plan d'action visant à promouvoir la dualité linguistique et à favoriser le développement de ces communautés. (Patrimoine canadien oblige déjà les institutions désignées à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action sur cette partie de la Loi.)

Cette année, les résultats des bulletins de rendement indiquent que des progrès ont été réalisés quant au respect de ces obligations puisque les institutions ont obtenu généralement une note plus élevée pour ce facteur. Sur 36 institutions<sup>20</sup>, pas moins de 16 ont reçu la note « exemplaire », 14, la note « bon », 4, la note « moyen », et 2, la note « faible ».

### Les institutions désignées

La majorité des institutions désignées s'en tirent bien en ce qui concerne tous les critères examinés. Toutefois, elles sont encouragées à revoir leurs politiques et leurs programmes pour déterminer si ceux-ci favorisent le développement des communautés de langue officielle ou la promotion de la dualité linguistique, étant donné qu'il s'agit de la principale lacune cernée dans les bulletins de rendement.

Quant aux critères utilisés pour évaluer ce facteur, les institutions ont, dans l'ensemble, reçu des notes légèrement plus élevées pour leurs efforts destinés à favoriser le développement des communautés de langue officielle que pour ceux visant à promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne. Comme par les années passées, les mesures prises pour promouvoir la dualité linguistique sont toujours insatisfaisantes à certains égards et, parfois, certaines institutions n'en tiennent même pas compte. Il faudra faire preuve d'un plus grand leadership dans ce domaine si l'on veut que l'esprit de cette partie de la Loi soit pleinement respecté.

20 Deux des institutions évaluées, l'Administration de l'aéroport international d'Halifax et l'Administration de l'aéroport international d'Ottawa, ne sont pas assujetties à la partie VII de la Loi.

Après un examen approfondi, le commissaire constate qu'un nombre presque équivalent de plaintes déposées cette année dans cette catégorie avaient trait au développement des communautés de langue officielle et à la promotion de la dualité linguistique. Pour améliorer le rendement dans ce domaine, les institutions fédérales doivent mieux comprendre leurs obligations à l'égard de l'appui au développement des communautés de langue officielle du Canada. Comme point de départ, les institutions devraient adopter les trois principes énoncés par le commissaire dans son rapport annuel de l'an dernier<sup>18</sup>. Elles peuvent aussi consulter le *Guide à l'intention des institutions fédérales* qui porte sur la mise en oeuvre de cette partie. Tel qu'il a été mentionné, ce document présente des questions que les institutions devraient se poser pour déterminer si elles respectent la Loi, particulièrement à la lumière des modifications apportées en 2005<sup>19</sup>. Étant donné qu'il n'y a pas de règlement régissant cette partie de la Loi, les institutions fédérales ont une occasion unique d'être novatrices et proactives quand elles élaborent des mesures positives de concert avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire et d'autres intervenants clés qui cherchent à promouvoir le français et l'anglais au Canada.

**TABLEAU 11**  
**LES TENDANCES RELATIVES AUX PLAINTES RECEVABLES CONCERNANT LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS**

INDICATEUR	TENDANCE		APERÇU
	Nombre total de plaintes recevables liées à la partie VII	Augmentation	
Région où a eu lieu l'infraktion alléguée –			
Certains changements			
Partie VII			

Pour les trois dernières années, la grande majorité des plaintes liées à la partie VII concernent des infractions présumées qui ont eu lieu dans la région de la capitale nationale. Ce nombre inhabituellement élevé (75 p. 100) peut s'expliquer par le fait que la plupart des plaintes liées à l'examen des dépenses de 2006 ont été déposées contre le gouvernement fédéral dans son ensemble, ce qui signifie que les infractions alléguées sont réputées avoir eu lieu à Ottawa.

Depuis 2005-2006, le nombre de plaintes recevables liées à la partie VII a plus que quadruplé. Cette augmentation peut être attribuable au fait que la population canadienne est plus sensibilisée aux modifications apportées à la partie VII en 2005 et que les institutions ont des responsabilités accrues en vertu de cette partie.

18 Au sujet des trois principes guidant la mise en oeuvre de la partie VII, voir le chapitre I, page 7.

19 Pour connaître les questions que les institutions devraient se poser pour déterminer si elles respectent la Loi, se reporter à la section 1 du présent chapitre, page 100.



# PARTIE 4 : LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE ET LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE : UN EXAMEN APPROFONDI

Comme il a déjà été indiqué dans ce chapitre, les dispositions concernant la promotion du français et de l'anglais existent depuis 1988. En 2005, le Parlement a décidé de les renforcer en insérant la notion de « mesures positives » et en permettant que cette partie de la *Loi* fasse l'objet de recours judiciaires. En raison de ces changements, il est important que les institutions fédérales voient, plus que jamais, les langues officielles sous un angle nouveau et qu'elles contribuent à la promotion du français et de l'anglais au sein de leurs organisations respectives et de la société canadienne en générale.

## Les plaintes recevables liées à la promotion du français et de l'anglais en 2007-2008

L'an dernier, le nombre de plaintes liées à la promotion du français et de l'anglais a augmenté considérablement, en raison des 118 reçues à la suite de l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral. Cette année, le Commissariat aux langues officielles a reçu 36 plaintes recevables concernant cette partie de la *Loi*, ce qui représente 6 p. 100 de toutes les plaintes recevables déposées en 2007-2008.

Ces plaintes proviennent à 97 p. 100 de francophones, pourcentage beaucoup plus élevé que dans les autres catégories de plaintes. C'est au Manitoba qu'on enregistre le plus grand nombre de plaintes (12); la province est suivie par la RCN (10), l'Ontario (5) et le Québec (4).

Il est important d'adopter des mesures favorisant la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne afin d'assurer un avenir prometteur et durable à la dualité linguistique du pays. La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* énonce l'engagement du gouvernement fédéral à ce chapitre. Toutes les institutions fédérales doivent prendre des mesures positives pour 1) favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada; et 2) promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Le respect de cette disposition implique que les institutions doivent comprendre les besoins et les réalités des communautés de langue officielle et mettre en œuvre des plans qui permettront de répondre à ces besoins dans le contexte de leur mandat. Les institutions doivent aussi chercher activement à remplir cette obligation dans leurs diverses activités.

Cette partie de la *Loi* reflète le fait que les langues officielles dépassent le seul cadre du service au public ou celui d'une fonction publique fédérale bilingue. En effet, les langues officielles ont une incidence sur l'ensemble de notre société et font intervenir un large éventail d'acteurs, allant des associations qui font la promotion de l'enseignement des langues secondes aux institutions dynamiques, grandes et petites, que bâtissent et appuient les communautés de langue officielle partout au Canada.

Un nombre important de lacunes reste à combler dans la mise en œuvre de la partie de la Loi concernant la langue de travail. Le commissaire constate que cet aspect continue de faire l'objet d'un nombre considérable de plaintes année après année. Les bulletins de rendement révèlent qu'aucun progrès n'a été accompli dans ce domaine au cours des dernières années et que bon nombre des éléments à problème demeurent les mêmes, en particulier l'utilisation du français au sein des institutions fédérales. Aussi il est intéressant de noter, en guise d'exemple, que la langue de travail est le seul facteur pour lequel aucune institution fédérale n'a obtenu la note « exemplaire » dans les bulletins de rendement de cette année. Tel qu'indiqué au chapitre I, bien que le Commissariat ait réalisé trois études sur la langue de travail, aucune mesure n'a été prise à l'égard des nombreuses recommandations qui y étaient formulées.

Selon le commissaire, il est temps que la situation relative à la langue de travail s'améliore. Lorsque près de la moitié de tous les employés francophones des régions désignées bilingues ne se sentent pas libres d'utiliser la langue officielle de leur choix lors des réunions ou dans leurs communications écrites et, lorsqu'un anglophone sur cinq travaillant au Québec estime que l'accès à la formation dans la langue officielle de son choix pose problème, les institutions fédérales doivent agir. Il faut aussi situer la langue de travail dans le contexte plus large de la Loi sur *les langues officielles* et éviter de la voir comme une question touchant uniquement la fonction publique fédérale. La création d'un environnement bilingue au sein d'une institution a, sans l'ombre d'un doute, une incidence sur la façon dont celle-ci s'acquitte de ses obligations qui découlent des autres parties de la Loi.

## RECOMMANDATION

Le commissaire recommande que les administrateurs généraux de toutes les institutions fédérales prennent des mesures concrètes, d'ici le 31 décembre 2008, en vue de créer un milieu de travail qui permettrait aux employés des régions désignées d'utiliser tant le français que l'anglais.

En faisant preuve de leadership, les institutions peuvent arriver à créer un milieu de travail où les deux langues officielles seront valorisées et utilisées dans le travail quotidien des fonctionnaires. Voilà des années que les fonctionnaires ont obtenu le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix; pourtant, ils ne se sentent toujours pas libres de l'utiliser lors des réunions et dans leurs communications écrites. La résolution de ces deux problèmes permettrait d'améliorer énormément la situation des fonctionnaires en matière de langue de travail. Comme il est plus facile d'y arriver si le leadership provient des cadres supérieurs, le commissaire formule la recommandation ci-dessous à l'intention des administrateurs généraux de toutes les institutions fédérales.

## Des exemples de leadership en matière de langue de travail

Voici des exemples de leadership dans le domaine de la langue de travail constatés par le commissaire au cours de la dernière année.

- Statistique Canada** a poursuivi un projet pilote lancé en 2006 afin de rendre le milieu de travail plus propice à l'usage des deux langues officielles. Le projet consiste à envoyer des agents de formation du bilinguisme dans les divisions où le niveau de bilinguisme est plutôt faible afin d'évaluer la situation et de cerner les difficultés liées à la langue de travail. L'agent propose ensuite des solutions qu'il met en place pour améliorer le rendement, par exemple, aider les employés qui reviennent d'un cours de langue seconde à conserver leurs acquis et en encourager d'autres à se sentir à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix au travail. En raison du succès de ce projet pilote dans les quatre divisions qui y ont participé, **Statistique Canada** a décidé de l'étendre à l'échelle de l'institution à compter de 2008-2009. Le commissaire estime que ce projet est un exemple que d'autres institutions pourraient imiter. Étant donné que le taux de satisfaction des employés francophones obtenu dans le sondage sur la langue de travail n'était que de 77 p. 100, le commissaire espère que cette initiative contribuera à améliorer les résultats de **Statistique Canada** pour l'année prochaine.
- En septembre 2007, **'Agence du revenu du Canada** a organisé une semaine d'apprentissage, qui comprenait une journée complète consacrée aux langues officielles. Dans le cadre de cette initiative, près de 400 gestionnaires ont participé à divers ateliers et séances d'information au cours desquels on leur a présenté différentes options de perfectionnement professionnel. Après la tenue de l'atelier intitulé « Ma formation linguistique », l'utilisation du logiciel « Pour l'amour du français / For the Love of English » a doublé, et tout le personnel a eu accès à cet outil. Par conséquent, tous les employés de **'Agence**, peu importe leur lieu de travail, disposent d'outils qui les aident à apprendre leur langue seconde et à maintenir leurs acquis, où et quand ils le désirent.



## Les vérifications et les suivis concernant la langue de travail

Un suivi de vérification a été effectué et a eu des incidences importantes sur la langue de travail et la création d'un environnement bilingue dans une institution, même si l'objectif de la vérification initiale était la gestion générale du Programme des langues officielles.

- **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** : La vérification effectuée dans ce ministère, dont les résultats ont été rendus publics en septembre 2005, mettait l'accent sur la gestion interne du Programme des langues officielles. Elle a révélé divers problèmes liés à la langue de travail. Le suivi réalisé en 2007 a permis de constater que l'institution a bien réagi aux douze recommandations du commissaire. Suivant le rendement général du Ministère, on peut affirmer que la haute direction a clairement fait preuve d'un leadership solide en axant la gestion de son Programme des langues officielles sur les résultats et en intégrant les langues officielles dans la culture organisationnelle.

**TABEAU 10**  
**LES TENDANCES RELATIVES AUX RÉSULTATS DES BULLETINS DE RENDEMENT CONCERNANT**  
**LA LANGUE DE TRAVAIL**

INDICATEUR	TENDANCE		APÉRÇU
	Aucun changement	Aucun changement	
Notes des bulletins de rendement à l'égard de la langue de travail			Cette année, les résultats des bulletins de rendement sont presque identiques à ceux de l'an dernier. Ainsi, dans l'ensemble, peu de progrès ont été réalisés au chapitre de la langue de travail. Par exemple, le même nombre d'institutions ont reçu la note « bon » l'an dernier et cette année, et jamais aucune institution n'a obtenu la note « exemplaire » pour ce facteur.
Sondage sur la langue de travail	Aucun changement		Les problèmes cernés dans le cadre du sondage sur la langue de travail sont demeurés les mêmes que l'an dernier. Les deux années, les répondants francophones ont déclaré qu'ils ne se sentaient pas libres d'utiliser la langue officielle de leur choix pendant les réunions et dans la rédaction de documents. Chez les répondants anglophones du Québec, le problème le plus sérieux, pendant les deux années, a été l'accès à la formation dans la langue de leur choix.
Institutions ayant obtenu la meilleure note et ayant connu la plus grande amélioration	Certains changements		Lors des deux dernières années, 15 institutions ont réussi à conserver la note « bon » à l'égard de la langue de travail. Bien que la note de certaines institutions ait diminué, le commissaire est heureux de constater que quatre institutions ont amélioré leur rendement et qu'elles reçoivent cette année la note « bon » en fonction de leurs efforts. Il s'agit de <b>Citoyenneté et Immigration Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Santé Canada</b> et la <b>Banque de développement du Canada</b> .

## **Les réunions**

Seulement 59 p. 100 des fonctionnaires

francophones se sentent libres d'utiliser la langue officielle de leur choix au cours des réunions

dans leur unité de travail, comparativement à

77 p. 100 des fonctionnaires anglophones du

Québec. Il s'agit manifestement d'un problème

important que les institutions fédérales doivent

résoudre. Le commissaire fait remarquer que

plus de la moitié des fonctionnaires francophones

des huit institutions suivantes ne se sentent pas

à l'aise d'utiliser la langue de leur choix au cours

des réunions : la Société canadienne

d'hypothèques et de logement, Santé Canada,

l'Agence de la santé publique du Canada,

l'Administration de l'aéroport international

d'Ottawa, VIA Rail, NAV CANADA, les Forces

canadiennes et Air Canada.

## **Les documents écrits**

Au total, 60 p. 100 des fonctionnaires francophones

se sentent libres de rédiger des documents dans

la langue officielle de leur choix, comparativement

à 82 p. 100 des fonctionnaires anglophones du

Québec. Pour cette question, les francophones

des cinq institutions suivantes affichent un taux

de satisfaction inférieur à 50 p. 100 : Affaires

indiennes et du Nord Canada, l'Agence de la

santé publique du Canada, Santé Canada, NAV

CANADA et les Forces canadiennes. Pour les deux

institutions suivantes, le taux de satisfaction des

anglophones du Québec est inférieur à 50 p. 100 :

Service correctionnel Canada et Service Canada.

## **La formation**

En ce qui concerne la disponibilité d'une formation

dans la langue de leur choix, 73 p. 100 des

fonctionnaires francophones se sont déclarés

satisfaits. Le pourcentage est identique pour

## **Les outils de travail**

Les fonctionnaires francophones se sont dits

satisfaits du matériel et des outils fournis dans

la langue de leur choix dans une proportion de

81 p. 100, comparativement à 88 p. 100 chez

les fonctionnaires anglophones du Québec. Aucune

institution n'a obtenu un taux de satisfaction

inférieur à 50 p. 100 dans ce domaine.

les anglophones du Québec. Seulement quatre institutions ont obtenu une cote de moins de 50 p. 100 pour les francophones : VIA Rail, l'Administration de l'aéroport international d'Ottawa, les Forces canadiennes et Air Canada. Pour ce qui est des anglophones du Québec, la question obtient le plus faible niveau de satisfaction chez les répondants parmi toutes les questions du sondage. Les neuf institutions suivantes doivent accroître leurs efforts afin d'offrir à leurs employés anglophones au Québec de la formation dans la langue de leur choix : la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, Transports Canada, l'Agence du revenu du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les Forces canadiennes, Service Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et Service correctionnel Canada.



## Un regard sur la Défense nationale et les Forces canadiennes

À l'instar des autres institutions fédérales, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont un rôle essentiel à jouer pour assurer l'égalité des deux langues officielles dans leurs activités quotidiennes, au pays et à l'étranger. Compte tenu de la grande taille du Ministère et de son caractère symbolique, il est d'autant plus important que ses chefs civils et militaires accordent une attention particulière aux langues officielles, y compris aux droits linguistiques du personnel et des militaires.

Au cours des dernières années, la Défense nationale a été éprouvée par de graves problèmes liés à la langue de travail et d'instruction au sein des Forces canadiennes. Le nombre de plaintes relatives à la langue de travail a augmenté au cours des trois dernières années et, selon le sondage sur la langue de travail effectué cette année, le taux de satisfaction est faible chez les francophones et les anglophones membres des Forces pour ce qui a trait à leur droit d'utiliser la langue de leur choix lorsqu'ils sont minoritaires dans leur milieu de travail.

Au cours de l'année dernière, le commissaire a visité plusieurs bureaux des Forces canadiennes. Il y a rencontré des cadres supérieurs dans le but de mieux comprendre l'environnement opérationnel de cette institution en ce qui a trait à la langue de travail. Ces visites faisaient également partie de son suivi continu relatif au fonctionnement, sur le terrain, du Modèle de Transformation du Programme des langues officielles du Ministère, mis en place en 2006.

Au cours de la prochaine année, le commissaire effectuera une vérification de la langue d'instruction au sein des Forces canadiennes (un problème systémique pour cette institution) afin d'établir dans quelle mesure les militaires du rang et les officiers peuvent suivre divers programmes de formation dans la langue officielle de leur choix. Le commissaire se réjouit à la perspective de travailler avec les Forces canadiennes pour mener à bien ce projet et résoudre d'autres questions importantes liées à la langue de travail.

## L'analyse des résultats du sondage

Les résultats du sondage permettent de constater que plusieurs problèmes demeurent pour ce qui a trait à la langue de travail dans les régions désignées, en particulier pour les fonctionnaires francophones. Dans l'ensemble, en moyenne seulement 70 p. 100 de ces fonctionnaires travaillant dans des régions désignées étaient satisfaits de la possibilité de travailler dans la langue officielle de leur choix. La moyenne pour les fonctionnaires anglophones du Québec était plus élevée (81 p. 100).

En ce qui concerne les fonctionnaires francophones, le taux de satisfaction était particulièrement faible pour les deux énoncés suivants : se sentir libre d'utiliser la langue officielle de son choix durant les réunions de son unité de travail et se sentir libre de rédiger des documents dans la langue officielle de son choix. Dans le cas des fonctionnaires anglophones du Québec, l'absence de formation offerte dans la langue de leur choix représentait le problème le plus important. Les paragraphes qui suivent fournissent une analyse approfondie de chacune des questions.

TABLEAU 9  
LES RÉSULTATS DU SONDAGE SUR LA LANGUE DE TRAVAIL POUR 2007-2008

INSTITUTION	NIVEAU DE SATISFACTION DES FRANCOPHONES (RCN, N-B, ONT.)	NIVEAU DE SATISFACTION DES ANGLOPHONES (QUÉBEC)
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	76 %	*
Administration de l'aéroport international d'Ottawa	49 %	**
Affaires indiennes et du Nord Canada	69 %	*
Agence canadienne d'inspection des aliments	69 %	57 %
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	93 %	*
Agence de promotion économique du Canada atlantique	84 %	**
Agence de la santé publique du Canada	61 %	*
Agence des services frontaliers du Canada	66 %	73 %
Agence du revenu du Canada	64 %	70 %
Agriculture et Agroalimentaire Canada	64 %	*
Air Canada	39 %	95 %
Banque de développement du Canada	82 %	92 %
Centre national des Arts	81 %	**
Citoyenneté et Immigration Canada	72 %	59 %
Commission canadienne du tourisme	*	**
Commission de la capitale nationale	85 %	**
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	*	**
Environnement Canada	65 %	85 %
Forces canadiennes***	36 %	56 %
Gendarmerie royale du Canada	64 %	65 %
Industrie Canada	73 %	*
NAV CANADA	47 %	77 %
Office national du film	*	85 %
Parcs Canada	74 %	*
Passeport Canada	*	93 %
Pêches et Océans Canada	75 %	*
Postes Canada	72 %	62 %
Santé Canada	58 %	*
Service Canada	72 %	35 %
Service correctionnel du Canada	67 %	36 %
Société canadienne d'hypothèques et de logement	67 %	*
Société du Musée canadien des civilisations	82 %	**
Société Radio-Canada/CBC	85 %	82 %
Statistique Canada	77 %	*
Transports Canada	73 %	71 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	78 %	72 %
VIA Rail	53 %	89 %
<b>MOYENNE NATIONALE<sup>17</sup></b>		
	<b>70 %</b>	<b>81 %</b>

17 La moyenne nationale ne comprend pas les résultats des Forces canadiennes, étant donné que le sondage sur la langue de travail ciblait les membres des unités bilingues qui ne se trouvent pas nécessairement dans des régions désignées bilingues.

\* En raison du petit nombre de répondants, Statistique Canada a demandé au commissaire de ne pas utiliser ces résultats.

\*\* Il n'y a pas de bureau dans cette région.

\*\*\* La Défense nationale offre le choix de la langue de travail dans certaines unités situées à l'extérieur des régions désignées au chapitre de la langue de travail. Les répondants francophones se trouvaient dans des unités bilingues de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la RCN. Les répondants anglophones se trouvaient dans les unités bilingues du Québec.

## La supervision bilingue

Le commissaire examine particulièrement la capacité bilingue des superviseurs dans les institutions fédérales. Autrement dit, il évalue dans quelle mesure les fonctionnaires qui supervisent du personnel dans les régions désignées bilingues remplissent les exigences linguistiques de leur poste. Comme les employés qui travaillent dans ces régions ont le droit d'être supervisés dans la langue officielle de leur choix, il s'agit d'un critère d'évaluation important.

D'après les données recueillies, la plupart des institutions respectent leur obligation à ce sujet : 29 institutions sur 38 obtiennent une note d'au moins 85 p. 100 en ce qui a trait à la capacité bilingue de leurs superviseurs. Quatre institutions méritent d'être mentionnées pour leurs excellents résultats, car elles ont obtenu une note d'au moins 95 p. 100 en matière de capacité bilingue :

**l'Office national du film, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Société du Musée canadien des civilisations et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.** Toutefois, trois autres institutions ont obtenu moins de 75 p. 100 en matière de capacité bilingue de leurs superviseurs et devront redoubler d'efforts au cours de la prochaine année pour combler cette lacune : **Air Canada, Postes Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.**

## Le sondage sur la langue de travail

Pour évaluer de façon plus approfondie le rendement des institutions en ce qui a trait à l'utilisation des deux langues officielles au travail, le commissaire a demandé à Statistique Canada d'effectuer un sondage sur la langue de travail. Les questions étaient identiques à celles du Sondage auprès

des fonctionnaires fédéraux de 2005 qui portaient sur la satisfaction des employés fédéraux quant à la possibilité de travailler dans la langue de leur choix. Dans le cadre du sondage, on a demandé aux fonctionnaires francophones travaillant dans la région de la capitale nationale, au Nouveau-Brunswick et dans les régions de l'Ontario désignées bilingues, ainsi qu'aux fonctionnaires anglophones en poste dans les régions du Québec désignées bilingues (à l'exclusion de la région de la capitale nationale), dans les 37 institutions qui ont été évaluées, dans quelle mesure ils étaient en accord ou en désaccord avec les énoncés suivants :

- Le matériel et les outils mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix.
- Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.
- Lorsque je communique avec mon superviseur immédiat, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.
- Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.
- Mon ministère (organisme) offre de la formation dans la langue officielle de mon choix.

Les taux de satisfaction globaux des employés ont ensuite été établis pour chaque institution. Le tableau 9 présente les résultats du sondage de 2007-2008.



TABLEAU 8  
LES TENDANCES RELATIVES AUX PLAINTES RECEVABLES LIÉES À LA LANGUE DE TRAVAIL

INDICATEUR	TENDANCE		APÉRÇU
	Aucun changement	Aucun changement	Aucun changement
Nombre total de plaintes recevables liées à la langue de travail			Le nombre de plaintes admissibles liées à la langue de travail est demeuré stable au cours des trois dernières années. Toutefois, le commissaire remarque une hausse importante du nombre de ces plaintes déposées contre certaines institutions, dont les deux principaux exemples sont la <b>Défense nationale et Postes Canada</b> .
Types de plaintes liées à la langue de travail			Au cours des trois dernières années, les plaintes les plus fréquentes liées à la langue de travail se rapportaient aux communications internes. Les services centraux et personnels et la formation et le perfectionnement étaient également des domaines préoccupants.
Institutions faisant l'objet du plus grand nombre de plaintes recevables liées à la langue de travail	Aucun changement	Aucun changement	Au cours des trois dernières années, la <b>Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</b> sont les seules institutions à avoir fait l'objet fréquemment d'un nombre élevé de plaintes liées à la langue de travail.

**Les résultats des bulletins de rendement concernant la langue de travail en 2007-2008**

Dans le cadre de la préparation des bulletins de rendement, le commissaire analyse la manière dont les institutions fédérales se conforment à leurs obligations relatives à la langue de travail. Ce facteur, qui compte pour 25 p. 100 de la note globale attribuée à une institution, est évalué au moyen des critères suivants : l'existence d'une politique sur la langue de travail et une supervision bilingue adéquate, et l'utilisation des deux langues officielles au travail.

La langue de travail reste un problème préoccupant pour un grand nombre des institutions fédérales qui sont évaluées. Seules 20 institutions sur 37<sup>16</sup> ont obtenu la note « bon » dans cette catégorie (aucune n'a obtenu la note « exemplaire »), tandis que 15 ont obtenu la note « moyen », une la note « faible », et une autre la note « très faible ».

Le commissaire demande de plus grands efforts à ce chapitre, surtout de la part des deux institutions ayant obtenu les plus mauvaises notes : les **Forces canadiennes et NAV CANADA**.

Veiller à l'utilisation efficace des deux langues officielles au travail pose de grandes difficultés à de nombreuses institutions, comme le révèle leurs piètres résultats lors du sondage sur la langue de travail (voir « Sondage sur la langue de travail » à la page suivante). Ces résultats permettent de constater, une fois de plus, que la planification organisationnelle n'a pas toujours de répercussions parmi les employés, même si elle prend en considération les exigences en matière de langue de travail. Pour parvenir à respecter pleinement les droits linguistiques de leurs employés, les institutions doivent donc adopter une approche visant davantage l'obtention de résultats.

16 L'Administration de l'aéroport international d'Halifax est la seule institution à ne pas être assujettie aux exigences en matière de langue de travail, car elle ne compte pas d'employés dans des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

## Les plaintes recevables liées à la langue de travail en 2007-2008

En 2007-2008, le Commissariat aux langues officielles a reçu 112 plaintes recevables liées à la langue de travail, ce qui représente 18 p. 100 de toutes les plaintes recevables. La plupart des plaintes de cette catégorie ont été déposées par des francophones (17 p. 100 de ces plaintes provenaient de francophones travaillant au Québec, mais à l'extérieur de la RCN). La majorité des infractions présumées se sont produites dans la région de la capitale nationale, au Québec et dans la région de l'Atlantique.

Les communications internes (qui comptent pour 35 p. 100 de toutes les plaintes recevables liées à la langue de travail), la formation et le perfectionnement, ainsi que les services centraux et personnels offerts par les institutions se sont révélés les éléments le plus souvent problématiques cette année pour ce qui a trait à la langue de travail.

Ces chiffres montrent que les institutions fédérales des régions désignées bilingues doivent multiplier leurs efforts pour rédiger leurs communications internes (courriels, avis, ordres du jour de réunions, allocutions, etc.) dans les deux langues officielles. De plus, elles doivent prendre des mesures pour permettre à leurs employés d'avoir accès aux services centraux et personnels (plus précisément les services administratifs, financiers et juridiques et les services de la paye, ainsi que les entrevues et les évaluations de rendement) dans la langue officielle de leur choix. En ce qui concerne la formation et le perfectionnement, les institutions doivent veiller à ce que les cours soient offerts en français et en anglais afin de donner à leurs employés des chances égales de perfectionnement professionnel, quelle que soit leur langue officielle de préférence. La résolution de ces problèmes de conformité importants contribuerait grandement à faire en sorte que soient pleinement respectés les droits relatifs à la langue de travail des employés fédéraux dans les régions désignées, et que le plus grand employeur du Canada, la fonction publique fédérale, fasse preuve de leadership en donnant l'exemple d'un milieu de travail véritablement bilingue.

prestation de services bilingues, les résultats ne s'améliorent pas dans bien des cas. C'est pourquoi les institutions doivent accroître leurs activités de suivi, revoir leur mode de fonctionnement sur le terrain et établir de nouveaux mécanismes qui seront axés tout autant sur les résultats que sur les processus.

Le public voyageur a également de plus en plus de mal à obtenir des services dans leur langue officielle de préférence dans les aéroports, les gares ferroviaires et d'autres points de service

désignés. En outre, le commissaire signale qu'un grand nombre d'institutions qui offrent des services aux voyageurs n'obtiennent pas de bonnes notes à ce sujet dans leur bulletin de rendement. Il y a manifestement encore beaucoup à faire dans ce domaine pour améliorer le rendement. À cette fin, le commissaire est plus que prêt à collaborer avec les cadres supérieurs et les fonctionnaires, mais il faut avant tout que les institutions soient disposées à changer leur mode de fonctionnement en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Pour ce faire, le leadership jouera un rôle déterminant.

## PARTIE 3 : UN EXAMEN APPROFONDI DE LA LANGUE DE TRAVAIL

Dans certaines régions du Canada, les fonctionnaires fédéraux<sup>15</sup> peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix. La partie V de la *Loi sur les langues officielles* établit ce droit et précise les régions désignées. Ces dernières sont la région de la capitale nationale, le Nouveau-Brunswick, certaines régions du Nord et de l'Est de l'Ontario, la région de Montréal, certaines régions des Cantons de l'Est, la Gaspésie et l'Ouest du Québec.

Afin de respecter l'exigence relative à la langue de travail, les institutions fédérales doivent prendre des mesures pour que le milieu de travail dans ces régions soit propice à l'utilisation effective des deux langues officielles et que leurs employés se sentent à l'aise d'exercer leur droit de travailler en français ou en anglais. Les institutions doivent donc fournir, entre autres choses, des outils de travail, des services centraux et personnels, de la formation dans les deux langues officielles ainsi qu'un nombre suffisant de superviseurs et de cadres supérieurs bilingues.

Au moment d'évaluer si les employés peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix, le commissaire vérifie si les éléments suivants sont en place dans les institutions fédérales visées par la *Loi* : une politique sur la langue de travail et des mesures d'appui, une supervision bilingue adéquate et des mesures qui encouragent activement l'utilisation des deux langues officielles au travail. Le commissaire examine également le niveau de satisfaction des employés qui se trouvent dans un milieu où ils sont minoritaires en ce qui a trait à la possibilité de travailler dans la langue de leur choix.

L'analyse des plaintes recevables liées à la langue de travail et les résultats des bulletins de rendement et des vérifications dont il est question dans les paragraphes suivants permettent d'établir dans quelle mesure les institutions respectent leurs obligations en vertu de cette partie de la *Loi*.

15 Aux fins du rapport, on entend par « fonctionnaires » tous les employés des institutions fédérales assujetties à la partie V de la *Loi*, ainsi que les membres des Forces canadiennes.



Chaque année, le commissaire fait mention d'institutions qui se sont distinguées en matière de langues officielles. Les exemples donnés mettent en relief certaines mesures qui ont produit des résultats positifs. Voici donc quelques exemples de leadership en matière de service au public.

● **La Commission de la capitale nationale** – qui

a obtenu cette année la note « exemplaire » à l'égard du service au public – a mis sur pied un programme de formation à l'intention de ses employés du service à la clientèle. Le programme comporte un volet sur les attentes de l'institution en ce qui concerne l'offre active et la prestation adéquate de services dans les deux langues officielles. De plus, le bilinguisme constitue une exigence obligatoire pour tous les employés et les étudiants responsables du service à la clientèle. Le rendement exceptionnel de cette institution au cours des observations effectuées en

## CONCLUSION : LE SERVICE AU PUBLIC

Les plaintes, les résultats des bulletins de rendement, les vérifications et les diverses interventions du commissaire en ce qui concerne le service au public montrent que ce domaine représente manifestement un point faible des institutions fédérales. Dans l'ensemble, les résultats des bulletins de rendement ne s'améliorent pas, les mêmes institutions obtiennent des notes médiocres année après année, et les éléments qui étaient importants pour les Canadiens et les Canadiennes, il y a trois ans, posent encore problème aujourd'hui. Par exemple, le fait de ne pas recevoir, de la part des institutions fédérales, des communications

personne et au téléphone montre que les programmes de formation et les politiques d'embauche de la Commission se traduisent par des résultats concrets.

● **La Société canadienne d'hypothèques et de logement** et **Postes Canada** procèdent à des évaluations trimestrielles sur l'offre active et la prestation adéquate de services au public dans les deux langues officielles au sein de leurs institutions. Les cadres supérieurs responsables des secteurs où des lacunes ont été décelées doivent ensuite rendre compte au comité de gestion des mesures correctives qui ont été prises pour régler les problèmes. Le commissaire croit que la tenue d'évaluations périodiques du service et la responsabilisation de la gestion constituent des facteurs importants pour assurer la qualité et l'uniformité des services bilingues offerts aux Canadiens et aux Canadiennes. En outre, il souligne que les deux institutions mentionnées ont obtenu des notes supérieures à la moyenne pour la prestation adéquate de services en personne.

écrites dans la langue officielle de son choix figure toujours en tête de la liste des plaintes déposées concernant le service au public. Le personnel de nombreuses institutions a rarement recours à l'offre active en personne malgré la recommandation formulée à ce sujet par le commissaire l'année dernière. Pendant trois années d'affilée, un Canadien sur quatre qui s'est rendu dans un bureau fédéral désigné bilingue n'a pas réussi à obtenir de service adéquat dans la langue officielle en situation minoritaire de sa province ou de son territoire. Le commissaire a remarqué entre autres tendances, qu'en dépit de la mise en place d'une infrastructure qui soutient la

## Les interventions devant les tribunaux en 2007-2008 concernant le service au public

À l'occasion, le commissaire intervenait devant les tribunaux lorsqu'il a épuisé tous les autres moyens dont il dispose ou qu'un recours judiciaire soulève des questions juridiques importantes en matière de langues officielles. La situation ci-dessous constitue un exemple d'intervention qui a eu lieu cette année.

- En octobre 2007, le commissaire est intervenu devant la **Cour suprême du Canada** dans l'affaire de Marie-Claire Paulin et de la Société des Acadiciens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick contre la **Gendarmerie royale du Canada**<sup>14</sup>. La cause concernait une plainte de madame Paulin selon laquelle un agent de la **Gendarmerie royale du Canada**, affecté à Woodstock, au Nouveau-Brunswick, n'avait pas été en mesure de lui fournir un service en français lorsqu'il l'a appréhendée. Dans le jugement qu'elle a rendu le 11 avril 2008, la **Cour suprême du Canada** a donné raison aux plaignants. Le jugement précise les obligations linguistiques de la **Gendarmerie royale du Canada** lorsqu'elle fournit des services en tant que force policière provinciale. Il a ainsi confirmé que la population du Nouveau-Brunswick avait le droit de recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles dans toute la province, que la demande soit importante ou non. La **Cour suprême du Canada** a aussi décrété que la **Gendarmerie royale du Canada** demeurerait une institution fédérale dans toutes les provinces où elle agissait en tant que force policière provinciale et que, par conséquent, elle devait respecter en tout temps ses obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

- En prévision des Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver-Whistler, le commissaire a pris des mesures pour que cet événement rende véritablement compte de la dualité linguistique du Canada. Ainsi, il s'est entretenu avec John Furlong, directeur général du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver (COVAN), pour discuter de l'importance de veiller à ce que les Jeux témoignent de la dualité linguistique du pays. En outre, des représentants du Commissariat ont rencontré le Comité des services fédéraux essentiels pour les Jeux d'hiver de 2010, dont les membres proviennent de diverses institutions fédérales, pour discuter de moyens qui permettront de respecter et de promouvoir les droits linguistiques des Canadiens et des Canadiennes dans le contexte des Jeux. Le commissaire envisage de collaborer avec d'autres institutions de premier plan au cours de la prochaine année en vue de s'assurer que les préparatifs concernant les Jeux de 2010 tiennent compte des langues officielles. Le Commissariat entreprend une étude sur l'état d'avancement des préparatifs pour déterminer des pratiques exemplaires, repérer les obstacles et proposer des recommandations relatives aux langues officielles au COVAN et au Secrétariat fédéral des Jeux Olympiques de 2010<sup>13</sup>.

13 Pour de plus amples renseignements sur l'étude relative aux Jeux olympiques, voir le chapitre III.

14 *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc. c. Canada*, 2008, C.S.C.15.

## Les interventions proactives ou préventives réalisées en 2007-2008 touchant le service au public

- Les interventions préventives visent à attirer l'attention d'une institution sur un élément précis lié aux langues officielles en vue d'éviter d'autres infractions. Les interventions proactives, effectuées avant que ne soit déposée une plainte auprès du commissaire, se rapportent souvent à des questions soulevées dans les médias. Les situations suivantes constituent des exemples d'interventions qui ont été réalisées en 2007-2008.
- En avril 2007, le commissaire est intervenu auprès du ministère des Anciens Combattants après avoir appris que les panneaux installés au Monument commémoratif du Canada à Vimy, avant les activités du 90<sup>e</sup> anniversaire de la bataille de la crête de Vimy, comportaient de nombreuses erreurs de français. À la suite de cette intervention, le Ministère a retiré les panneaux et a convenu, pour les faire corriger, de travailler de concert avec l'organisme sans but lucratif qui en avait fait don.
- Après avoir été mis au courant d'une infraction possible en matière de langues officielles, le Commissariat a communiqué avec l'Administration aéroportuaire régionale d'Edmonton pour l'aviser que la traduction sur l'un des panneaux de l'aéroport international d'Edmonton était incorrecte. Les responsables de l'aéroport n'ont pas tardé à régler le problème et ont vérifié les autres panneaux pour s'assurer que les renseignements fournis au public étaient de qualité égale dans les deux langues officielles.

## Les suivis des vérifications

Dans le cadre de sa politique de vérification externe, le Commissariat fait le suivi de ses vérifications de 18 à 24 mois après la publication de leur rapport afin d'évaluer les progrès accomplis par les institutions dans la mise en œuvre des recommandations du commissaire. Divers suivis ont donc été assurés cette année au sujet des vérifications rendues publiques en 2005. L'un de ces suivis se rapportait à une vérification du service au public offert à certains postes frontaliers et visait à déterminer de quelle façon une institution précise avait mis en œuvre les recommandations du commissaire<sup>12</sup>.

- **L'Agence des services frontaliers du Canada :** La vérification de cette institution, dont les résultats ont été publiés en novembre 2005, a porté sur le service au public dans les deux langues officielles à divers postes frontaliers au Canada. Le commissaire est satisfait des progrès accomplis par l'institution dans la mise en œuvre des douze recommandations découlant de la vérification. En fait, l'Agence des services frontaliers du Canada affirme que la vérification et les douze recommandations du commissaire lui ont servi de base pour établir un plan d'action et des objectifs prioritaires mesurables en matière de langues officielles. Le commissaire s'attend à ce que les mesures mises en place par l'institution par suite de la vérification contribueront à résoudre les problèmes récurrents à l'aéroport international Pearson de Toronto et aux postes frontaliers dans le sud de l'Ontario.



## ● Agriculture et Agroalimentaire Canada :

En 2007, le commissaire a procédé à une vérification axée sur les communications et la prestation de services à l'intention du public. La vérification se rapportait aux services bilingues offerts dans divers bureaux.<sup>1</sup>

d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, ainsi qu'au cadre de gestion et aux mécanismes mis en place pour aider le personnel à s'acquitter efficacement de ses obligations en vertu de la Loi. On a effectué cette vérification en partie en raison des mauvais résultats obtenus par le Ministère dans les bulletins de rendement précédents à l'égard du service au public. Selon la vérification, bien que ce ministère se soit doté d'une structure pour gérer le Programme des langues officielles et qu'il ait pris des mesures pour sensibiliser les employés à son obligation de fournir des services bilingues au public, il lui reste encore plusieurs lacunes à combler en matière de prestation de services sur le terrain. Le Commissariat a en effet constaté que les services bilingues faisaient souvent défaut, surtout dans l'Ouest canadien, et que l'offre active de service, en personne ou au téléphone, se faisait plutôt rare.

Parmi les autres problèmes relevés figuraient les dispositions relatives à la langue dans les accords conclus avec des tiers, l'absence de cadre de responsabilisation et le manque de consultation avec les communautés de langue officielle pour déterminer leurs besoins en matière de service au public. Huit recommandations ont été faites au Ministère pour lui permettre d'améliorer la prestation des services dans les deux langues officielles. Depuis, **Agriculture et Agroalimentaire Canada** a élaboré un plan d'action pour mettre en œuvre ces recommandations.

● **Environnement Canada** : Le commissaire a terminé une vérification des services assurés par l'entremise du réseau téléphonique automatisé du **Service météorologique du Canada**, division d'**Environnement Canada** qui fournit des renseignements météorologiques et environnementaux aux citoyens. Le ministère de l'Environnement a fait l'objet d'une vérification parce qu'il avait obtenu une mauvaise note dans son bulletin de rendement en matière de service au public et qu'il compte de nombreux points de service bilingues sous forme de systèmes téléphoniques automatisés. La vérification a permis de constater que le Ministère dispose d'une structure interne qui lui permettrait de fournir les services dans les deux langues officielles. Cependant, des observations plus récentes des services téléphoniques du Ministère ont mis au jour d'importantes lacunes en matière de prestation adéquate de services et d'offre active. **Environnement Canada** doit améliorer les services bilingues du **Service météorologique du Canada** qui, selon le commissaire, sont essentiels aux Canadiens et aux Canadiennes.

## Un regard sur le public voyageur

Selon l'article 23 de la Loi sur les langues officielles, il incombe aux institutions fédérales de fournir des services bilingues aux voyageurs lorsque la demande est importante. Cette obligation concerne des services au sol dans les aéroports et les gares ferroviaires et de traversiers désignés, des services à bord de transporteurs visés par la Loi et des services aux postes frontaliers terrestres.

Au cours des trois dernières années, près du quart de toutes les plaintes concernant le service au public se rapportaient aux services au sol et à bord fournis aux voyageurs. Ce nombre est en hausse, puisqu'il a augmenté de près de deux tiers au cours de l'année dernière seulement.

Le Commissariat, qui reconnaît là un problème de conformité important, s'efforce de mieux comprendre les priorités des voyageurs et surveille de près diverses institutions fédérales, autorités aéro-

portuaires, concessionnaires et transporteurs pour évaluer leur rendement et faire en sorte qu'il soit adéquat dans ce domaine. Par exemple, un dialogue est en cours avec l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto pour discuter d'éventuels domaines de collaboration en vue d'améliorer les services bilingues offerts à l'aéroport international Pearson de Toronto.

En mettant l'accent des maintenant sur ce problème, on s'attend à ce que les principales institutions qui fournissent des services aux voyageurs prennent les mesures nécessaires, d'ici la tenue des Jeux olympiques de 2010 à Vancouver, pour promouvoir le bilinguisme du Canada, notamment auprès des visiteurs de l'étranger qui viendront assister aux Jeux et de la population canadienne à laquelle elles assurent quotidiennement des services.

## Les vérifications et les suivis concernant le service au public

En 2007-2008, le Commissariat a mené un certain nombre de vérifications et de suivis de vérification auprès de diverses institutions fédérales ayant éprouvé des difficultés en matière de service au public. Bon nombre de ces institutions ont fait l'objet d'une vérification en raison de problèmes particuliers, relevés dans le bulletin de rendement ou d'un nombre élevé de plaintes. Lorsque des problèmes particuliers sont relevés pendant la vérification, le commissaire cherche à obtenir, de la part des hauts fonctionnaires de l'institution concernée, un engagement à régler les problèmes. Selon le commissaire, le processus de vérification, comme bon nombre des façons de veiller au respect de la Loi, constitue un moyen pour le Commissariat de travailler de concert avec les institutions pour les aider à s'acquitter de leurs obligations en matière de langues officielles. On trouvera ci-après un sommaire de quelques vérifications et suivis liés au service au public qui ont été effectués cette année.

### ● L'Administration de l'aéroport international d'Halifax : Le commissaire a entrepris une

vérification de la gestion globale du Programme des langues officielles dans le plus grand aéroport du Canada atlantique. La vérification vise à étudier des questions soulevées au cours de certaines enquêtes concernant l'aéroport et à comprendre les résultats de ses bulletins de rendement. Le commissaire examinera la manière dont la gestion du Programme des langues officielles permet à l'aéroport de s'acquitter efficacement de ses obligations, surtout en ce qui a trait à la prestation de services et aux communications avec les voyageurs. Plus particulièrement, la vérification s'attachera sur l'engagement de la haute direction à l'égard des langues officielles, sur l'infrastructure et les mesures de contrôle dans l'aéroport. Un rapport final doit être soumis au cours de l'année.

**TENDANCES RELATIVES AUX RÉSULTATS DE RENDEMENT CONCERNANT LE SERVICE AU PUBLIC**

**TABEAU 7**

Les résultats qui portent sur le service adéquat au téléphone ont été considérablement plus élevés cette année : le service était en effet adéquat 88 p. 100 du temps, comparativement à 77 p. 100 en 2006-2007, et 15 institutions ont fourni un service adéquat au téléphone à tout coup dans la langue officielle de la minorité. Toutes les institutions évaluées ont fourni un service adéquat au téléphone au moins la moitié du temps.

INDICATEUR	TENDANCE		APERÇU
	Aucun changement	Certains changements	
Notes des bulletins de rendement à l'égard du service au public	Les résultats relatifs au service au public sont restés essentiellement stables au cours des deux dernières années, la majorité des institutions ayant reçu les notes « moyen » ou « faible » chaque année. Le même nombre de notes « exemplaire » à l'égard du service au public a été accordé cette année et l'an dernier.	Au cours des trois dernières années, le commissaire a constaté des améliorations dans l'offre active visuelle, l'offre active au téléphone et le service adéquat au téléphone. Malheureusement, pour ce qui est de l'offre active et d'un service adéquat en personne, les résultats globaux n'ont pas changé depuis 2005-2006. Le commissaire s'attend à des améliorations dans ces domaines.	Six institutions ont connu un bon rendement en 2006-2007 et de nouveau cette année : Passeport Canada, le Centre national des Arts, la Commission de la capitale nationale, la Société du Musée canadien des civilisations, Statistique Canada et l'Agence du revenu du Canada. Deux institutions se sont améliorées par rapport à l'an dernier et ont obtenu la note « bon » pour le service au public : la Commission canadienne du tourisme et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Meilleures institutions et institutions s'étant le plus améliorées

Certains changements

Certains changements

Résultats des observations



## Un regard sur Service Canada

Créé en septembre 2005, Service Canada est devenu un intervenant clé dans la prestation de services de première ligne offerts aux Canadiens et aux Canadiennes par le gouvernement fédéral, ce qui en fait une institution à surveiller au chapitre de la prestation de services dans les deux langues officielles.

Depuis son lancement, Service Canada s'est constamment classée parmi les institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes par année en ce qui concerne le service au public et la langue de travail. Comparativement à l'an dernier, ses résultats en ce qui concerne les observations en personne et au téléphone ont connu une légère augmentation, mais il y a place à l'amélioration. Le commissaire constate également que Service Canada a récemment adopté une stratégie de service qui est expressément axée sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cette stratégie vise à faire en sorte que ces dernières reçoivent des services de qualité égale à ceux qui sont fournis à la majorité linguistique, et de s'assurer que Service Canada devienne « un partenaire de choix » dans l'essor des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

À mesure que Service Canada accroît le nombre de ses points de service et l'éventail de ses services, le Commissariat continuera de travailler avec cette institution clé afin de trouver de nouvelles façons de mieux répondre à ses obligations en matière de langues officielles. Le commissaire espère que Service Canada, étant donné son rôle essentiel de fournisseur de services gouvernementaux, s'efforcera de devenir un modèle pour les autres institutions fédérales au chapitre du leadership en matière de langues officielles.

Les institutions obtiennent de bien meilleurs résultats en ce qui concerne l'offre active au téléphone (faite 82 p. 100 du temps) que l'offre active en personne, ce qui est attribuable en partie à l'utilisation de plus en plus répandue des systèmes téléphoniques automatisés. Treize institutions ont fait l'offre active au téléphone à tout coup, une augmentation par rapport à l'an dernier. Malheureusement, deux institutions ont fait l'offre active au téléphone dans seulement la moitié des cas, ou moins, cette année; il s'agit de **NAV CANADA** et d'**Environnement Canada**. Le commissaire espère de meilleurs résultats de la part de ces institutions l'an prochain.

Pour ce qui est de la prestation de services adéquats dans la langue officielle de la minorité, les résultats des observations de cette année montrent qu'il reste des progrès considérables à réaliser, particulièrement en ce qui concerne la prestation de services en personne. En effet, la qualité du service a été adéquate seulement trois fois sur quatre (75 p. 100), résultats semblables à ceux de l'an dernier. Le commissaire signale qu'un certain nombre d'institutions ne déploient toujours pas assez d'efforts pour que le public soit servi dans la langue officielle de son choix. Cette année, par exemple, trois institutions ont fourni des services adéquats en personne la moitié du temps ou moins : **Affaires indiennes et du Nord Canada**, l'**Administration de l'aéroport international d'Ottawa** et l'**Administration de l'aéroport international d'Halifax**. Comme la prestation de services bilingues adéquats dans les bureaux désignés relève d'une disposition législative, le commissaire trouve ces résultats inacceptables et s'attend à une amélioration marquée l'an prochain.

Il importe que le gouvernement fédéral, dans ses communications avec le public, s'assure que les Canadiens et les Canadiennes n'hésitent pas à utiliser la langue officielle de leur choix. Il incombe à toutes les institutions fédérales de faire savoir au public que les services sont offerts dans les deux langues officielles dans les bureaux et les points de service qui sont désignés à cet effet. Cette obligation, énoncée à l'article 28 de la Loi sur les langues officielles, implique que les institutions doivent offrir activement leurs services dans les deux langues officielles sans attendre que le public les réclame.

Dans le but de respecter le droit des Canadiens et des Canadiennes de recevoir les services dans la langue officielle de leur choix, les institutions doivent au besoin, faire de l'offre active, à la fois visuelle et verbale. Pour ce faire, elles doivent veiller à ce que l'affichage à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux soit bilingue et accueillir les clients avec une formule bilingue, comme « Hello, bonjour ».

Le commissaire constate que les institutions fédérales ne s'en tirent pas très bien à ce chapitre, particulièrement en ce qui concerne l'offre active en personne. Dans toutes les observations ponctuelles menées par le Commissariat au cours des trois dernières années, on n'a eu recours à l'offre active en personne qu'environ une fois sur cinq. Dans le rapport annuel de l'an dernier, le commissaire, réitérant l'importance de cette disposition, a recommandé que les administrateurs généraux des institutions fédérales veillent à ce que les employés en contact avec le public offrent activement les services dans les deux langues officielles. Il procédera à un suivi du rendement des institutions à cet égard en vue du prochain rapport annuel.

Les résultats des observations sur le service au public sont variés : ils montrent un rendement exemplaire dans certains secteurs, tandis que des améliorations sont nécessaires dans d'autres domaines.

On a constaté l'offre active visuelle 92 p. 100 du temps. Voilà qui montre qu'un grand nombre d'institutions prennent cette obligation au sérieux. Cette année, huit institutions ont reçu des notes parfaites pour ce critère : le Centre national des Arts, la Commission canadienne du tourisme, la Commission de la capitale nationale, Statistique Canada, Passeport Canada, Service Canada, NAV CANADA et l'Office national du film. Cependant, le commissaire estime que certaines institutions pourraient s'améliorer à ce chapitre. Par exemple, deux institutions – l'Administration de l'aéroport international d'Halifax et Affaires indiennes et du Nord Canada – ont fourni l'offre active visuelle moins de 75 p. 100 du temps; elles devront améliorer leur rendement l'an prochain.

Dans son rapport annuel de 2006-2007, le commissaire avait recommandé que les administrateurs généraux des institutions fédérales veillent à ce que leurs employés offrent activement les services dans les deux langues officielles. Malgré cette recommandation, la grande majorité des institutions évaluées cette année ont obtenu moins de 50 p. 100 pour ce qui est de l'offre active en personne. Globalement, le personnel a fait l'offre active seulement 23 p. 100 du temps. Le commissaire constate que cela représente une légère amélioration par rapport à l'an dernier, mais somme les institutions fédérales de faire preuve de leadership en s'acquittant de cette obligation. Cette année, seulement six institutions ont eu recours à l'offre active en personne au moins la moitié du temps : la Commission de la capitale nationale (qui était la seule institution à faire l'offre active à tout coup), la Commission canadienne du tourisme, la Société du Musée canadien des civilisations, le Centre national des Arts, NAV CANADA et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.



**TABLEAU 6**  
**LES RÉSULTATS DES OBSERVATIONS<sup>11</sup> SUR LE SERVICE EN PERSONNE EN PERSONNE ET AU TÉLÉPHONE EN 2007-2008**

INSTITUTION	EN PERSONNE				AU TÉLÉPHONE			
	OFFRE ACTIVE VISUELLE	OFFRE ACTIVE EN PERSONNE	SERVICE ADÉQUAT	OFFRE ACTIVE	SERVICE ADÉQUAT	OFFRE ACTIVE	ADÉQUAT	AU TÉLÉPHONE
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	92 %	52 %	64 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Administration de l'aéroport international d'Hallifax	69 %	4 %	19 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Administration de l'aéroport international d'Ottawa	77 %	0 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Affaires indiennes et du Nord Canada	73 %	10 %	50 %	86 %	86 %	63 %	87 %	87 %
Agence canadienne d'inspection des aliments	89 %	4 %	64 %	87 %	87 %	87 %	87 %	87 %
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	91 %	27 %	91 %	86 %	86 %	100 %	100 %	100 %
Agence de promotion économique du Canada atlantique	88 %	38 %	88 %	87 %	87 %	100 %	100 %	100 %
Agence de santé publique du Canada	86 %	29 %	57 %	92 %	92 %	62 %	91 %	91 %
Agence des services frontaliers du Canada	92 %	27 %	79 %	97 %	97 %	91 %	97 %	97 %
Agence du revenu du Canada	98 %	28 %	74 %	100 %	100 %	83 %	97 %	97 %
Agriculture et Agroalimentaire Canada	80 %	17 %	74 %	65 %	65 %	83 %	90 %	90 %
Air Canada	84 %	8 %	55 %	60 %	60 %	98 %	90 %	90 %
Banque de développement du Canada	90 %	33 %	58 %	100 %	100 %	98 %	90 %	90 %
Centre national des Arts	100 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Citoyenneté et Immigration Canada	95 %	22 %	78 %	100 %	100 %	96 %	100 %	100 %
Commission canadienne du tourisme	100 %	75 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Commission de la capitale nationale	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	82 %	100 %	100 %
Diversification de l'économie de l'ouest Canada	91 %	36 %	91 %	91 %	91 %	64 %	97 %	97 %
Environnement Canada	89 %	13 %	65 %	49 %	49 %	64 %	97 %	97 %
Forces canadiennes	94 %	6 %	78 %	90 %	90 %	84 %	97 %	97 %
Gendarmerie royale du Canada	78 %	19 %	69 %	73 %	73 %	82 %	97 %	97 %
Industrie Canada	86 %	24 %	72 %	77 %	77 %	88 %	97 %	97 %
NAV CANADA	100 %	50 %	100 %	50 %	50 %	100 %	91 %	91 %
Office national du film	100 %	13 %	63 %	100 %	100 %	100 %	91 %	91 %
Parcs Canada	97 %	45 %	79 %	88 %	88 %	100 %	91 %	91 %
Passeport Canada	100 %	20 %	93 %	100 %	100 %	100 %	91 %	91 %
Pêches et Océans Canada	79 %	10 %	64 %	84 %	84 %	79 %	91 %	91 %
Postes Canada	96 %	21 %	81 %	77 %	77 %	91 %	91 %	91 %
Santé Canada	80 %	31 %	57 %	83 %	83 %	87 %	97 %	97 %
Service Canada	100 %	32 %	74 %	92 %	92 %	97 %	97 %	97 %
Service correctionnel Canada	85 %	4 %	73 %	81 %	81 %	81 %	97 %	97 %
Société canadienne d'hypothèques et de logement	95 %	32 %	79 %	96 %	96 %	100 %	97 %	97 %
Société du Musée canadien des civilisations	91 %	58 %	91 %	100 %	100 %	100 %	97 %	97 %
Société Radio-Canada/CBC	93 %	27 %	76 %	82 %	82 %	92 %	97 %	97 %
Statistique Canada	100 %	0 %	100 %	100 %	100 %	100 %	97 %	97 %
Transports Canada	79 %	24 %	72 %	82 %	82 %	88 %	97 %	97 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	88 %	26 %	79 %	82 %	82 %	96 %	97 %	97 %
VIA Rail	96 %	4 %	67 %	96 %	96 %	100 %	97 %	97 %

11 Les résultats ont été calculés par Statistique Canada. Ils représentent une estimation du rendement fondée sur un échantillon représentatif d'observations pour chaque institution. On retrouve des précisions sur la méthodologie utilisée sur le site Web du Commissariat.

à l'adresse [www.languesofficielles.gc.ca](http://www.languesofficielles.gc.ca).



## Les observations sur le service au public

Le Commissariat a de nouveau mené, cette année, des observations dans des bureaux de toutes les régions du pays, sur place et au téléphone, afin d'évaluer l'offre active et la prestation de services bilingues dans les 38 institutions. Selon un échantillon représentatif établi par Statistique Canada, les observations en personne ont été menées dans plus de 1 000 bureaux désignés bilingues du gouvernement fédéral dans chaque province et territoire, et un nombre semblable d'observations ont été réalisées au téléphone, en majorité de la mi-juin à la mi-juillet 2007. Pendant chaque observation, les institutions étaient évaluées en fonction des critères suivants :

- L'offre active visuelle pour les observations en personne : Les institutions devaient fournir divers éléments visuels, comme des panneaux d'affichage bilingues à l'extérieur et à l'intérieur des lieux, pour indiquer au public que le service est offert dans les deux langues officielles.
- L'offre active en personne et au téléphone : Les employés des institutions fédérales devaient utiliser une formule d'accueil bilingue, comme « Hello, bonjour », dans leur premier contact avec un client. Les systèmes téléphoniques automatisés devaient également comporter un message bilingue, sauf si des lignes téléphoniques sont expressément consacrées à une langue officielle. L'offre active indique au public qu'il ne devrait pas hésiter à utiliser la langue officielle de son choix.
- La prestation d'un service adéquat en personne et au téléphone : L'information reçue devait être fournie de façon adéquate dans la langue officielle de la minorité de la province ou du territoire où se situe le bureau. Les résultats des observations sur le service au public en 2007-2008 sont présentés dans le tableau 6.

à cet égard.

en matière de langues officielles. Selon l'information que le commissaire a reçue de l'Agence de la fonction publique du Canada et d'employeurs distincts<sup>9</sup>, toutes les institutions, sauf quatre, ont un effectif bilingue au-dessus de 80 p. 100, ce qui veut dire qu'une grande proportion de leurs employés sont en mesure de servir le public dans la langue officielle de son choix. Le commissaire trouve ces résultats encourageants, mais exhorte deux institutions –

**l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien** (où la présence d'un effectif bilingue se chiffre à seulement 55 p. 100) et **Air Canada** (où la présence d'un effectif bilingue se chiffre à seulement 41 p. 100) – à faire preuve de plus de dynamisme à cet égard, surtout compte tenu des mauvaises notes qu'elles ont reçues pour le service en personne dans le cadre des observations (voir « Observations sur le service au public »).

Au chapitre du leadership, il importe d'examiner particulièrement la capacité bilingue des cadres supérieurs d'une institution. Dans la majorité des 18 institutions qui fournissent des données à ce sujet<sup>10</sup>, plus de 85 p. 100 des cadres supérieurs répondent aux exigences linguistiques de leur poste. Bien que cette donnée suggère que la direction est sensible à la question des langues officielles, le commissaire sait qu'il n'en est pas toujours ainsi. Même lorsque cette sensibilité existe, elle ne se propage pas toujours aux échelons opérationnels. Comme il est indiqué dans l'avant-propos du présent rapport, nombreux sont les fonctionnaires qui voient le bilinguisme comme une simple case à cocher plutôt qu'une valeur essentielle de leur travail. Par conséquent, bon nombre de cadres francophones hésitent à parler français dans les réunions, ou d'écrire des notes de service ou des notes de synthèse en français parce qu'ils savent que leurs propos auront moins d'effet ou d'incidence sur leurs collègues anglophones, peu importe si ces derniers ont réussi ou non les tests de langue. Cette attitude selon laquelle le bilinguisme est un fardeau plutôt qu'un atout devra changer pour que le rendement des institutions s'améliore. Les cadres supérieurs ont un rôle essentiel à jouer

9 On entend par « employeurs distincts » les institutions qui n'ont pas le Secrétariat du Conseil du Trésor comme employeur.  
10 Les employeurs distincts ne fournissent pas de données portant spécifiquement sur la capacité bilingue des cadres supérieurs.

## Les résultats des bulletins de rendement concernant le service au public en 2007-2008

Comme par les années précédentes, le service au public représentait l'un des cinq facteurs évalués par le commissaire dans les bulletins de rendement de cette année et correspondait à 25 p. 100 de la note globale accordée aux institutions. Quatre éléments distincts liés à ce facteur ont été examinés :

- services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat;
- ententes de services livrés par des tiers prévoyant la prestation des services bilingues;
- politique interne sur le service au public et mécanismes de surveillance efficaces; et
- offre active et prestation de services bilingues adéquats en personne dans les bureaux désignés bilingues et au téléphone.

Les résultats des bulletins de rendement de 2007-2008 montrent que le service au public dans les deux langues officielles reste un problème pour un grand nombre d'institutions fédérales. En effet, seulement 9 des 38 institutions ont reçu une note « bon »; 19 ont reçu une note « moyen », et 8 ont reçu une note « faible » toujours en ce qui a trait au service au public. Deux institutions, la **Commission de la capitale nationale** et le **Centre national des Arts**, se sont distinguées par leur prestation exemplaire d'un service au public dans les deux langues officielles. Les huit institutions qui ont reçu la note « faible » doivent prendre des mesures énergiques si elles veulent obtenir de meilleurs résultats dans ce domaine l'an prochain. Il s'agit de l'**Agence de la santé publique du Canada**, **Affaires indiennes et du Nord Canada**, **Agriculture et Agroalimentaire Canada**, **Pêches et Océans Canada**, **l'Administration de l'aéroport international d'Halifax**, **Environnement Canada**, la **Gendarmerie royale du Canada** et **Air Canada**.

## La présence d'un effectif bilingue

Parmi les quatre critères servant à évaluer le rendement des institutions en matière de service au public, les observations en personne et au téléphone réalisées par le Commissariat ont fait diminuer la note de bien des institutions (voir « Observations sur le service au public » pour une analyse poussée des résultats des observations), ce qui montre, une fois de plus, que les institutions doivent privilégier davantage les résultats. De manière générale, la grande majorité des institutions s'en tirent bien sur le plan des services bilingues annoncés, de la présence d'un effectif bilingue et de la conclusion d'ententes avec des tiers pour assurer la prestation de services bilingues adéquats. Les résultats varient en ce qui concerne le dernier critère qui porte sur l'adoption, par l'institution, d'une politique sur les services au public et de mécanismes de surveillance de la qualité des services. En effet, seulement un peu plus de la moitié des institutions a reçu une note satisfaisante, mais, pour nombre d'entre elles, des améliorations considérables s'imposent à ce chapitre. Des lacunes ont été relevées particulièrement dans la surveillance de la qualité : les institutions doivent déployer davantage d'efforts pour évaluer la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs lignes directrices à cet égard, que ce soit dans le contexte des ententes conclues avec des tiers ou celui de la surveillance des services sur le terrain.

L'un des critères servant à évaluer le rendement des institutions fédérales en matière de service au public est la capacité de fournir des services dans les deux langues officielles, c'est-à-dire que les employés qui occupent des postes bilingues répondent aux exigences linguistiques de leur poste<sup>8</sup>. Les institutions doivent essentiellement compter un nombre suffisant d'employés bilingues de sorte que les ressources nécessaires puissent être déployées pour respecter les obligations

LES TENDANCES RELEVÉES DANS LES PLAINTES RECEVABLES LIÉES AU SERVICE AU PUBLIC

INDICATEUR	TENDANCE	APÉRÇU
Nombre total de plaintes recevables liées au service au public	Baisse	Le nombre de plaintes recevables liées au service au public a diminué de 5 p. 100 depuis 2005-2006, tandis que la proportion de ces plaintes par rapport à l'ensemble des plaintes déposées est restée stable au cours de la même période.
Types de plaintes liées au service au public	Certains changements	Les communications écrites demeurent, depuis les trois dernières années, la source du plus grand nombre de plaintes. Un nombre important de plaintes, durant cette période, touchaient notamment les communications dans les médias, les communications en personne et les services au sol destinés au public voyageur. Fait intéressant, à l'exception des communications écrites, la nature des plaintes concernant le service au public a connu une évolution rapide au cours des trois dernières années : bien que les communications dans les médias aient été la source de nombreuses plaintes par le passé, on constate une baisse considérable du nombre de plaintes à leur sujet ainsi qu'à l'égard du contenu des sites Internet et, en même temps, une augmentation importante du nombre de plaintes liées aux services au sol destinés au public voyageur.
Région où s'est produite l'infraction alléguée – plaintes au sujet du service au public	Certains changements	Le plus grand nombre d'infractions qui ont donné lieu à des plaintes au sujet du service au public ont lieu, de façon constante, dans la région de la capitale nationale. Les plaintes reliées à cette catégorie qui ont été déposées dans la région de l'Atlantique ont diminué du tiers. Cette région est ainsi passée du premier rang en 2005-2006 au troisième cette année. Cette diminution est neutralisée par une augmentation du nombre de plaintes provenant de l'Ontario et du Québec au cours de la même période.
Institutions ayant reçu le plus grand nombre de plaintes recevables liées au service au public	Aucun changement	Au cours des trois dernières années, cinq institutions ont figuré de façon constante parmi les dix institutions ayant reçu le plus grand nombre de plaintes recevables liées au service au public : <b>Air Canada, Postes Canada, l'Agence du revenu du Canada, Service Canada</b> et <b>l'Agence des services frontaliers du Canada</b> . Toutes ont des contacts directs et réguliers avec le public de par leur mandat.



Ces chiffres sont révélateurs. Premièrement, ils montrent que les cadres supérieurs et les fonctionnaires doivent prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que leurs communications écrites (p. ex., lettres, courriels, formulaire, brochures et avis d'emploi) sont systématiquement offertes aux Canadiens et aux Canadiennes dans les deux langues officielles. Deuxièmement, ces chiffres indiquent que les institutions ou les bureaux qui offrent des services au sol destinés au public voyageur (p. ex., comptoirs d'enregistrement des compagnies aériennes, services de cafétéria, affiches, annonces et services de sécurité dans les gares et les aéroports désignés) doivent accroître leurs efforts afin de mieux respecter les droits linguistiques de leur clientèle. Enfin, ils montrent que les bureaux, les installations et les points de service désignés doivent renforcer les mesures permettant la prestation d'un service adéquat en personne dans les deux langues officielles, ce qui comprend l'offre active et la présence d'un nombre suffisant d'employés bilingues en tout temps. Si des progrès étaient réalisés dans ces trois aspects seulement, le service au public s'en trouverait considérablement amélioré au cours de la prochaine année.

Pour ce qui est des régions où se sont produites les infractions alléguées relatives au service au public, la RCN demeure au haut de la liste en 2007-2008, suivie de l'Ontario, de la région de l'Atlantique et du Québec.

La grande majorité des plaignants dans cette catégorie est francophone (92 p. 100), ce qui est conforme à la tendance générale pour l'ensemble des plaintes déposées en 2007-2008 en ce qui a trait à la langue des plaignants.

## PARTIE 2 : UN EXAMEN APPROFONDI DU SERVICE AU PUBLIC

Les Canadiens et les Canadiennes ont le droit de communiquer avec le gouvernement fédéral et de recevoir de celui-ci des services dans les deux langues officielles, droit inscrit dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par conséquent, toutes les institutions fédérales qui sont assujetties à la *Loi* doivent veiller à fournir au public des services en français et en anglais dans les bureaux, les installations et les points de service suivants : le siège ou l'administration centrale d'une institution;

- tous les bureaux situés dans la région de la capitale nationale (RCN);
- tous les bureaux qui relèvent directement du Parlement;

- tous les bureaux où la demande est importante, conformément au *Règlement sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services)*;
- tous les bureaux, qui, de par la nature de leur mandat, devraient raisonnablement offrir des services dans les deux langues officielles, comme les parcs nationaux et les ambassades à l'étranger; et
- tous les bureaux qui offrent des services au public voyageur là où la demande est importante.

Outre la prestation de services bilingues dans les bureaux désignés, les institutions doivent veiller à ce que les services qui sont offerts dans les deux langues officielles soient de qualité adéquate. Enfin, les institutions doivent faire en sorte que les services fournis par des tiers en leur nom sont offerts dans les deux langues officielles, s'il y a lieu, et tenir compte de la langue dans le choix d'un moyen de communication avec le public, comme la publicité.

Les plaintes qu'a reçues le Commissariat au sujet du service au public concernaient certains de ces éléments, à l'instar des résultats des bulletins de rendement, des vérifications et d'autres interventions.

### Les plaintes recevables liées au service au public en 2007-2008

En 2007-2008, le Commissariat aux langues officielles a reçu 432 plaintes recevables liées au service au public, ce qui représente plus des deux tiers de toutes les plaintes recevables déposées au cours de l'année. Les communications écrites destinées au grand public (111 plaintes) et les services au sol destinés au public voyageur (110 plaintes) représentaient les motifs les plus fréquents de ces plaintes. Les communications en personne, ayant fait l'objet de 56 plaintes recevables, constituent le troisième élément problématique.

## CONCLUSION : SURVOL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

Deuxièmement, les institutions qui font preuve d'un grand leadership obtiennent d'excellents résultats. Cela est évident, par exemple, lorsqu'on compare, pour les trois dernières années, la liste des institutions qui ont été le plus souvent visées par des plaintes à la liste de celles qui recueillent les meilleures notes dans les bulletins de rendement. À l'exception de l'**Agence du revenu du Canada**, aucune des institutions qui ont reçu de bonnes notes dans leur bulletin de rendement au cours des trois dernières années n'a fait l'objet d'un grand nombre de plaintes.

En dernier lieu, bon nombre d'institutions réussissent à bien s'acquitter de leurs obligations en matière de langues officielles dans certains domaines, mais n'y parviennent pas dans d'autres. De tels résultats suggèrent que les institutions devraient adopter une approche plus cohérente dans la mise en œuvre de la Loi et qu'elles ne doivent pas interpréter les bons exemples ou les excellents résultats dans un domaine comme un signe de leur réussite globale.

L'analyse de la vue d'ensemble présentée dans la présente partie permet de tirer certaines conclusions. Premièrement, à certains égards, il semble que les institutions fédérales aient atteint un plateau en ce qui a trait au respect de leurs obligations en matière de langues officielles. Il est encourageant de constater que les plaintes ont diminué légèrement et que les notes des bulletins de rendement s'améliorent dans certains domaines, mais, à y regarder de plus près, il est évident que les principaux problèmes liés aux langues officielles n'ont pas changé au cours des dernières années. Le service au public, par exemple, fait continuellement l'objet du plus grand nombre de plaintes comparativement aux autres parties de la Loi et, d'année en année, les notes des bulletins de rendement dans ce secteur sont les plus faibles. Les institutions obtiennent de bons résultats pour ce qui est de mettre en œuvre une partie de l'infrastructure et des mécanismes qui les aideront à s'acquitter de leurs obligations en matière de langues officielles; cependant, ces mécanismes n'ont pas toujours d'effets concrets, ce que nous verrons d'ailleurs plus en détails à la section suivante. Pour avoir une incidence directe sur la population canadienne, les institutions devront renforcer ces outils et changer leur mode de fonctionnement en privilégiant les résultats et en améliorant leur rendement.



**Les tendances générales observées dans les bulletins de rendement au cours des trois dernières années**

Le tableau 4 présente certaines tendances observées au cours des trois dernières années dans les bulletins de rendement. Les institutions évaluées depuis 2005-2006 seulement y sont incluses.

**TABLEAU 4**  
**LES TENDANCES GÉNÉRALES OBSERVÉES DANS LES BULLETINS DE RENDEMENT AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

INDICATEUR	TENDANCE	APÉRÇU
Notes globales des bulletins de rendement	Amélioration	Les notes globales des bulletins de rendement se sont améliorées continuellement depuis 2005-2006, même si elles ne se traduisent pas toujours par des résultats concrets. Comparativement aux trois dernières années, beaucoup plus d'institutions ont obtenu la cote « bon » – et dans certains cas « exemplaire » – notamment en raison de leurs très bons résultats en matière de gestion du programme et de promotion du français et de l'anglais. Le commissaire, encouragé par ces progrès, constate toutefois que les institutions font toujours face à plusieurs problèmes dans les domaines où l'accent est mis davantage sur les résultats, tels que le service au public et la langue de travail.
Principaux problèmes souignés dans les bulletins de rendement	Aucun changement	Au cours des trois dernières années, le service au public a été, systématiquement, le facteur associé aux résultats les plus faibles, suivi de la langue de travail. Il s'agit manifestement d'un domaine où le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un plus grand leadership afin d'atteindre de meilleurs résultats. On constate toutefois, pour tous les facteurs, une amélioration des résultats depuis 2005-2006, notamment en ce qui a trait à la gestion du programme, à la participation équitable et à la promotion du français et de l'anglais.
Institutions ayant obtenu les meilleurs résultats	Certains changements	Neuf institutions ont obtenu de bons résultats au cours des trois dernières années : <b>Statistique Canada</b> , la <b>Société du Musée canadien des civilisations</b> , l' <b>Office national du film</b> , la <b>Commission de la capitale nationale</b> , le <b>Centre national des Arts</b> , <b>Citoyenneté et Immigration Canada</b> , l' <b>Administration de l'aéroport international d'Ottawa</b> , la <b>Société canadienne d'hypothèques et de logement</b> et l' <b>Agence du revenu du Canada</b> . Le commissaire signale aussi que plusieurs autres institutions ont amélioré leurs résultats de façon constante depuis 2005-2006 et il les encourage à poursuivre leur travail dans ce domaine.

# Les résultats globaux des bulletins de rendement en 2007-2008

Les bulletins de rendement de cette année montrent des résultats variables : on y constate des améliorations dans certains domaines et des résultats stagnants dans d'autres. En règle générale, cependant, le commissaire est heureux de constater que les deux tiers des institutions évaluées ont reçu la note A ou B. Voici les résultats globaux de 2007-2008 :

## Exemplaire : Trois institutions (la Commission

de la capitale nationale, la

Commission canadienne du

tourisme et Statistique Canada)

ont reçu la note globale de A.

## Bon : Vingt-trois institutions ont reçu

la note globale de B.

## Moyen : Dix institutions ont reçu

la note globale de C.

## Faible : Deux institutions (l'Administration

de l'aéroport international

d'Halifax et les Forces

candiennes) ont reçu la note

globale de D.

Le commissaire signale que les trois institutions qui ont reçu une note exemplaire forment un groupe varié, tant au chapitre de leur taille que de leur mandat. Selon lui, cette diversité montre que, indépendamment de leur vocation ou de leur structure particulière, toutes les institutions fédérales sont en mesure d'intégrer pleinement les langues officielles dans leur planification et leurs activités quotidiennes, et que, pour y parvenir, il suffit d'exercer un leadership fort. À cet égard, le commissaire en profite pour féliciter Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada, pour les qualités de leadership dont il a fait preuve durant son mandat à la tête de Statistique Canada. M. Fellegi, qui prendra sa retraite en juin 2008, est un exemple de la façon dont le leadership de la haute direction influe sur le

rendement d'une institution et son respect des droits linguistiques des Canadiens et des Canadiennes. Statistique Canada est la seule institution fédérale à avoir reçu à ce jour une note exemplaire pour deux des quatre années pour lesquelles le commissaire a émis des bulletins de rendement. Regroupées selon leur domaine d'activité, les institutions du portefeuille « social, culturel et autres » ont obtenu de bons résultats, à l'instar de la plupart des institutions du portefeuille « économie ». Comme les années précédentes, la plupart des institutions du portefeuille « transport et sécurité » ont reçu les notes les plus faibles, obtenant des D et la plupart des C. Il ressort de l'examen des cinq facteurs que le service au public demeure le domaine le plus faible pour ce qui est du respect des langues officielles, suivi de la langue de travail. Il est intéressant de souligner que la situation est la même en ce qui concerne les plaintes.

Les notes pour la gestion du programme et la participation équitable étaient généralement bonnes; seules quelques institutions doivent faire plus d'efforts dans ces domaines. Les notes étaient également bonnes pour un grand nombre d'institutions en ce qui a trait à la promotion du français et de l'anglais. S'il est vrai que de bons résultats sont toujours encourageants, le commissaire remarque néanmoins que les institutions ont obtenu les notes les plus élevées pour les facteurs dont l'évaluation était davantage axée sur des procédures (plans d'action, cadres de responsabilisation, mécanismes internes, etc.) que sur des résultats mesurables ayant une incidence sur la population canadienne. Lorsque les résultats pour des facteurs comme le service au public et la langue de travail étaient évalués, le rendement était beaucoup plus faible, ce qui tend à indiquer que les institutions doivent multiplier leurs efforts pour résoudre les problèmes qui touchent directement les Canadiens et les Canadiennes.

# Portefeuille : Social, culturel et autres

\* Pénalité de 2 %  
\*\* Pénalité de 5 %

A. Gestion (15 %)									
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et un mécanisme de reddition de comptes sont en place (5 %)	C	B	B	A	A	C	B	A	A
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	A	C	B	A	A	A	A	A	A
c) Les plaintes (5 %)	C	D	A	B	A	A	B	A	A
<b>Sous-total</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>

## B. Service au public – Partie IV (25 %)

a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	C	B	B	A	B	A	B	B
b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	D	C	B	C	A	B	C	D	C
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	A	B	C	A	A	B	B	A
d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	A	A	B	A	A	C	B	C
<b>Sous-total</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>C</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>

## C. Langue de travail – Partie V (25 %)

a) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	B	B	A	B	B	B
b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	D	B	C	C	B	B	C	C	D
<b>Sous-total</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	A	A	A	A	B	B	B	A	A
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	s.o.	C	s.o.	A	s.o.	s.o.	A	D	D
<b>Sous-total</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

## D. Participation équitable – Partie VI (10 %)

a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	A	B	A	A	B	B	A	B	A
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	B	B	A	A	A	B	A	A	A
<b>Sous-total</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>
<b>Note globale</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>

## E. Promotion du français et de l'anglais – Partie VII (25 %)

a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	A	B	A	A	B	B	A	B	A
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	B	B	A	A	A	B	A	A	A
<b>Sous-total</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>A</b>
<b>Note globale</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>

Agence de santé publique du Canada  
CBC/Radio-Canada  
Centre national des Arts  
Citoyenneté et Immigration Canada  
Commission de la capitale nationale  
Société du Musée national des civilisations  
Office national du film  
Parcs Canada  
Santé Canada  
Service Canada  
Statistique Canada



# Portefeuille : Transport et sécurité

- \* Pénalité de 2 %
- \*\* Pénalité de 5 %

## A. Gestion (15 %)

a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et un mécanisme de reddition de comptes sont en place (5 %)	C	B	A	A	A	A	A	D	B	A	A	C
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	C	B	A	B	B	A	A	C	B	A	A	B
c) Les plaintes (5 %)	B	A	A	A	A	A	A	B	B	A	A	B
<b>Sous-total</b>	C	B	A	A	B	A	A	B	C	B	A	B

## B. Service au public – Partie IV (25 %)

a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	D	B	B	B	B	D	B	B	B	B	D	D
b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	D	D	D	C	E	C	D	B	B	B	D	C
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	B	B	B	B	B	B	B	A	B	B	B
d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	B	B	B	C	D	C	B	B	C	A	A
<b>Sous-total</b>	D	C	C	C	C*	D	C	D	B	B	C	C

## C. Langue de travail – Partie V (25 %)

a) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	s.o.	B	B	B	B	D	B	C	B	C	C	B
b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	s.o.	C	C	C	C	E	D	D	C	C	C	C
<b>Sous-total</b>	s.o.	C	C	C	C	E**	C	C	C	C	C	C

## D. Participation équitable – Partie VI (10 %)

a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	D	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	s.o.	s.o.	D	A	A	C	A	B	B	D	s.o.	A
<b>Sous-total</b>	D	A	B	A	A	B	A	B	B	B	A	A

## E. Promotion du français et de l'anglais – Partie VII (25 %)

a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	s.o.	s.o.	A	B	B	C	B	C	D	D	B	B
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	s.o.	s.o.	A	B	C	D	B	C	D	C	A	B
<b>Sous-total</b>	s.o.	s.o.	A	B	B	C	B	C	B	C	D	A
<b>Note globale</b>	D	B	B	B	C	D	C	C	C	C	B	B

A. Gestion (15 %)																
Note globale	Sous-total															
	C	B	D	E	C	D	A	B	C							
										a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et un mécanisme de reddition de comptes sont en place (5 %)	B	C	A	B	A	A
											b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	D	B	A	A	A
c) Les plaintes (5 %)	B	A	A	A	A	A	A	B	A							
B. Service au public – Partie IV (25 %)																
Sous-total	B	D	B	B	C	B	B	C	B							
										a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	B	B	B	B	B
											b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	E	D	C	A	B
	c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	D	A	B	A	B	A	B	B						
Sous-total	C	D	B	A	B	C	C	A	B							
										d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	D	B	A	A	B
											e) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	A	C
	b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	D	B	A	B	C	C	B	C						
C. Langue de travail – Partie V (25 %)																
Sous-total	C	B	C	B	B	B	B	C	B							
										a) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	A	C	B
											b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	D	B	A	B
	d) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	D	C	A	s.o.	D	s.o.	B	C	C						
e) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	A	A	B	A	B	A	A	A	A							
D. Participation équitable – Partie VI (10 %)																
Sous-total	B	B	C	B	A	C	B	B	C							
										a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	B	A	A	A	A	A
											b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	C	B	B	A	B
	E. Promotion du français et de l'anglais – Partie VII (25 %)															
Sous-total	C	B	B	A	B	C	A	B	C							
										a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	B	A	A	A	A	A
											b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	C	B	B	A	B
	F. Services aux langues officielles – Partie VIII (25 %)															
Sous-total	C	D	B	A	B	C	D	C	B							
										a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	D	B	B	B	B
											b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	E	D	C	A	B
	c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	D	A	B	A	B	A	B	B						
Sous-total	C	D	B	A	B	C	C	A	B							
										d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	D	B	A	A	B
											e) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	A	C
	b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	D	B	A	B	C	C	B	C						
G. Services aux langues officielles – Partie IX (25 %)																
Sous-total	B	D	B	C	B	B	A	B	C							
										a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	B	B	B	B	B
											b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	E	D	C	A	B
	c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	D	A	B	A	B	A	B	B						
Sous-total	C	D	B	A	B	C	D	C	B							
										d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	D	B	A	A	B
											e) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	A	C
	b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	D	B	A	B	C	C	B	C						
H. Services aux langues officielles – Partie X (25 %)																
Sous-total	B	D	B	C	B	B	A	B	C							
										a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	D	B	B	B	B
											b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	E	D	C	A	B
	c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	D	A	B	A	B	A	B	B						
Sous-total	C	D	B	A	B	C	D	C	B							
										d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	D	B	A	A	B
											e) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	A	C
	b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	D	B	A	B	C	C	B	C						
I. Services aux langues officielles – Partie XI (25 %)																
Sous-total	B	D	B	C	B	B	A	B	C							
										a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	D	B	B	B	B
											b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	E	D	C	A	B
	c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	D	A	B	A	B	A	B	B						
Sous-total	C	D	B	A	B	C	D	C	B							
										d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	D	B	A	A	B
											e) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	A	C
	b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	D	B	A	B	C	C	B	C						

## Un regard sur la gestion des langues officielles

Un des facteurs qu'examine le commissaire dans l'exercice des bulletins de rendement est la gestion globale du Programme des langues officielles au sein des institutions fédérales – un facteur essentiel pour l'évaluation du leadership.

Un bon programme des langues officielles englobe l'ensemble des obligations et des engagements d'une institution, ce qui inclut la prestation de services bilingues au public, le maintien d'un milieu de travail bilingue ainsi que l'appui au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la promotion de la dualité linguistique. Cela signifie, par exemple, disposer d'un cadre de responsabilité qui énonce les rôles et les responsabilités des autorités et les responsables des langues officielles, d'un plan d'action sur les langues officielles, d'un programme des langues officielles, d'un mécanisme officiel bien visible et d'un mécanisme efficace de résolution des plaintes.

Au cours des trois dernières années, plus des trois quarts des institutions fédérales évaluées ont amélioré leurs notes dans cette catégorie, un résultat qui révèle une meilleure mobilisation en faveur des langues officielles. Bien que le commissaire reconnaisse qu'il s'agit d'un signe positif, il souligne toutefois que cette amélioration ne se traduit pas toujours par des résultats concrets dans la mise en œuvre du Programme des langues officielles. C'est pourquoi il est important d'examiner attentivement les résultats des institutions dans d'autres catégories pour déterminer l'effet d'une saine gestion du Programme pour les Canadiens et les Canadiennes.

## La présentation des résultats

Comme pour les années précédentes, les institutions qui ont été évaluées sont regroupées sous trois portefeuilles, selon leur mandat général : économie; transport et sécurité; et social, culturel et autre. Les résultats sont présentés au moyen de lettres, qui correspondent à l'échelle suivante :

- A** – Exemplaire
- B** – Bon
- C** – Moyen
- D** – Faible
- E** – Très faible

Comme par le passé, un sous-total est indiqué pour chaque facteur évalué et une note est attribuée pour le rendement global.

Lorsqu'un problème particulier est identifié au sein d'une institution suite à des recommandations du commissaire, une pénalité peut être appliquée au facteur pertinent du bulletin de rendement de l'institution. Dans de telles situations, une pénalité de 2 p. 100 est appliquée si le problème est en voie de résolution, ou une pénalité de 5 p. 100 est appliquée si le commissaire constate qu'il y a absence de progrès significatifs.

Les résultats de l'exercice des bulletins de rendement en 2007-2008 sont présentés dans les tableaux suivants.



Pour la quatrième année consécutive, le Commissariat aux langues officielles remet des bulletins de rendement à un certain nombre d'institutions fédérales. Cette année, les bulletins rendent compte des forces et des faiblesses de 38 institutions fédérales en ce qui concerne leurs diverses obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Les paragraphes suivants donnent un aperçu des conclusions. Pour obtenir plus de précisions, veuillez consulter les bulletins de rendement de chaque institution sur le site Web du Commissariat, à [www.languesofficielles.gc.ca](http://www.languesofficielles.gc.ca).

## La méthodologie utilisée pour produire les bulletins de rendement et les changements apportés en 2007-2008

Le rendement de chaque institution fédérale qui fait l'objet d'un examen est évalué en fonction de treize critères. Ces critères se rangent dans l'un des cinq facteurs suivants, liés aux obligations en matière de langues officielles : gestion du programme, service au public, langue de travail, participation équitable, et développement des communautés de langue officielle et promotion de la dualité linguistique. On attribue à chacun des critères une certaine valeur qui sert à calculer la note globale d'une institution. Plusieurs méthodes différentes ont été utilisées pour évaluer les institutions selon certains critères, notamment des entrevues, des documents fournis par les institutions, des observations faites sur place et au téléphone, une enquête effectuée par **Statistique Canada** au nom du Commissariat, des données statistiques provenant de l'**Agence de la fonction publique du Canada** et des consultations auprès des employés du Commissariat qui ont effectué des enquêtes et des vérifications.

Quelques changements ont été apportés aux bulletins de rendement 2007-2008. Entre autres, on a ajouté **Air Canada** à la liste des institutions évaluées dans le but d'aider le commissaire à comprendre certains des problèmes de conformité récurrents qui suscitent un grand nombre de plaintes. Comme pour toutes les institutions qui sont évaluées, le commissaire espère que cet exercice aidera **Air Canada** à cerner les domaines où il lui faut apporter des améliorations, à prendre des mesures pour obtenir un meilleur résultat global et, de façon plus générale, à renforcer son leadership à l'égard de ses obligations en matière de langues officielles.

Les critères utilisés pour évaluer l'appui au développement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique ont de nouveau été modifiés légèrement cette année pour tenir compte des modifications apportées à la *Loi* par le Parlement en 2005. Comme ce fut le cas l'an dernier, le commissaire a choisi d'utiliser des critères différents pour évaluer le rendement des institutions désignées et celui des institutions non désignées<sup>6</sup> relativement à la partie VII. Des 38 institutions évaluées, le commissaire a fixé des normes plus strictes pour les 19 institutions désignées que pour les 19 institutions non désignées. Les institutions désignées sont habituées à soumettre à **Patrimoine canadien** des plans d'action et à lui rendre compte des progrès accomplis en ce qui concerne la partie VII, ce qui n'est pas le cas des institutions non désignées. Les critères utilisés cette année pour évaluer le développement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique ont quand même été renforcés pour les institutions non désignées étant donné qu'elles ont eu plus de deux ans pour s'adapter aux nouvelles exigences législatives.

6 Le terme « institutions désignées » renvoie aux ministères et aux organismes fédéraux nommés dans le *Cadre de responsabilisation de 1994* concernant la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*, et qui sont des institutions clés ayant une incidence importante sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Bien que les institutions non désignées aient toujours des obligations en vertu de la *Loi*, elles n'ont pas à rendre compte de leurs progrès à **Patrimoine canadien**. Pour obtenir la liste des 32 institutions actuellement désignées, voir [www.pch.gc.ca/progs/lo-officielle/inst\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-officielle/inst_f.cfm).

**Les tendances relatives aux plaintes recevables au cours des trois dernières années**

Si l'aperçu des plaintes déposées durant l'année fournit de l'information importante sur les problèmes de conformité, un examen des tendances sur une période plus longue donne une vue d'ensemble – et parfois plus révélatrice – de la situation en ce qui a trait à la conformité. Le tableau 3 présente certaines tendances dans les plaintes recevables déposées au cours des trois dernières années, évaluées en fonction de divers indicateurs.

**TABEAU 3**  
**LES TENDANCES RELATIVES AUX PLAINTES RECEVABLES DÉPOSÉES AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**

INDICATEUR	TENDANCE	APERÇU
Nombre total de plaintes recevables	Baisse	Depuis trois ans, le nombre total de plaintes recevables a diminué de 9 p. 100 pour atteindre le plus bas niveau de la dernière décennie. La baisse peut être attribuable, en partie, à l'impact des évaluations de rendement des institutions réalisées par le commissaire ainsi qu'à l'établissement de mécanismes de résolution des plaintes au sein des institutions fédérales. Le commissaire examinera en détail cette tendance au cours de la prochaine année.

Région où a eu lieu l'infraction alléguée	Certains changements	Pour les trois dernières années, la région de la capitale nationale a été la région où a eu lieu le plus grand nombre d'infractions alléguées. S'il est intéressant de signaler une diminution de 31 p. 100 du nombre de plaintes provenant de la région de l'Atlantique pour la même période, cette baisse a été contrebalancée partiellement par une augmentation en Ontario et au Québec.
Catégorie de la plainte	Aucun changement	Le service au public a systématiquement fait l'objet du plus grand nombre de plaintes recevables au cours des trois dernières années, représentant en moyenne 62 p. 100 de toutes les plaintes recevables. La langue de travail vient en deuxième place, suivie des exigences linguistiques des postes de la fonction publique fédérale et de la promotion du français et de l'anglais.

Les dix institutions visées par le plus grand nombre de plaintes recevables	Certains changements	Ces trois dernières années, les dix institutions visées par le plus grand nombre de plaintes recevables tendent à être celles qui, en raison de leur mandat, sont directement et régulièrement en contact avec le public. Sept institutions se sont retrouvées sur cette liste trois années d'affilée :
		Air Canada, Postes Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, Service Canada (en 2005-2006, les plaintes contre Service Canada étaient incluses dans les statistiques pour Ressources humaines et Développement des compétences Canada), la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

La majorité des plaintes recevables en 2007-2008 ont été déposées par des francophones (91 p. 100), et plus de la moitié des infractions alléguées se sont produites dans la région de la capitale nationale (RCN) ou dans les provinces de l'Atlantique. Environ 13 p. 100 des plaintes déposées par des francophones concernaient des bureaux situés au Québec, mais à l'extérieur de la RCN.

Pour ce qui est de la nature des plaintes recevables cette année, plus des deux tiers (68 p. 100) touchaient la langue de service, 18 p. 100, la

langue de travail, 6 p. 100, la promotion du français et de l'anglais, 6 p. 100, les exigences linguistiques des postes de la fonction publique fédérale, et 2 p. 100, la participation équitable. Les résultats d'une analyse plus poussée de certaines de ces catégories, y compris les tendances, figurent ci-après.

Le tableau 2 présente le nombre de plaintes recevables déposées en 2007-2008, réparties par province ou territoire et par catégorie.

**TABLÉAU 2**  
**LE NOMBRE DE PLAINTES RECEVABLES EN 2007-2008, PAR PROVINCE OU TERRITOIRE ET PAR CATÉGORIE**

PROVINCE OU TERRITOIRE  
PLAINTES RECEVABLES  
SERVICE AU PUBLIC  
LANGUE DE TRAVAIL  
PARTICIPATION ÉQUITABLE  
PROMOTION DU FRANÇAIS ET LINGUISTIQUES  
EXIGENCES AUTRES  
DE L'ANGLAIS

Région de la capitale nationale (Ontario)	167	105	37	4	10	10	1
Ontario	95	80	10	-	5	-	-
Québec	90	56	25	4	4	-	-
Nouvelle-Écosse	58	40	4	1	1	11	1
Manitoba	50	34	2	1	12	1	-
Nouveau-Brunswick	49	19	15	1	1	13	-
Région de la capitale nationale (Québec)	33	12	17	1	-	3	-
Alberta	27	27	-	-	-	-	-
Colombie-Britannique	22	22	-	-	-	-	-
Île-du-Prince-Édouard	16	14	1	-	1	-	-
Saskatchewan	7	7	-	-	-	-	-
À l'extérieur du Canada	9	9	-	-	-	-	-
Terre-Neuve-et-Labrador	5	4	1	-	-	-	-
Yukon	3	2	-	-	1	-	-
Territoires du Nord-Ouest	3	1	-	-	1	-	1
Nunavut	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>634</b>	<b>432</b>	<b>112</b>	<b>12</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>3</b>



Les plaintes reçues en 2007-2008

Du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008, le Commissariat aux langues officielles a reçu du public 884 plaintes relatives à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Suivant le processus actuel, lorsqu'une plainte est reçue, on procède d'abord à déterminer si elle est recevable ou non. Une plainte est recevable lorsqu'elle répond aux critères suivants : elle se rapporte à une obligation énoncée dans la *Loi*; elle met en cause une institution assujettie à la *Loi*, et elle concerne un incident précis. En 2007-2008, sur les 884 plaintes reçues, 634, soit 72 p. 100, ont été jugées recevables. Cette année, les 634 plaintes recevables examinées par le commissaire concernaient 86 institutions; plus de la moitié ne visaient que dix institutions.

Les enquêtes ayant pour but de déterminer si les plaintes étaient fondées<sup>5</sup> n'ont pas toutes été menées à terme. Il n'en reste pas moins que le grand nombre de plaintes reçues pour si peu d'institutions met en relief celles qui doivent faire preuve d'un plus grand leadership au cours de la prochaine année en vue de mieux respecter la *Loi*. La plupart de ces institutions sont fréquemment en contact avec le grand public. En conséquence, elles doivent prêter une attention particulière à leurs obligations en vertu de la *Loi* et aux droits linguistiques du public qu'elles servent. Le commissaire s'attend à ce que ces institutions prennent des mesures pour corriger les principaux problèmes à la source d'un si grand nombre de plaintes.

TABLEAU 1  
LES DIX INSTITUTIONS VISÉES PAR LE PLUS GRAND NOMBRE  
DE PLAINTES RECEVABLES EN 2007-2008

INSTITUTION	NOMBRE DE PLAINTES RECEVABLES
Air Canada	86
Postes Canada	46
Service Canada	43
Agence du revenu du Canada	28
Défense nationale	28
Agence des services frontaliers du Canada	25
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	20
Gendarmerie royale du Canada	20
Citoyenneté et Immigration Canada	18
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	17
Total	331

## LES OUTILS D'ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ À LA DISPOSITION DU COMMISSAIRE

Le commissaire a recours à divers moyens pour s'assurer de la conformité à la *Loi sur les langues officielles*, évaluer le rendement des institutions fédérales et répondre aux plaintes et aux questions du grand public au sujet des langues officielles. Les outils présentés dans cette section lui permettent d'avoir une vue d'ensemble de la façon dont les institutions fédérales remplissent – et comprennent – leurs obligations en matière de langues officielles. Ils servent également à cerner les domaines dans lesquels les administrateurs doivent faire preuve d'un plus grand leadership afin de pleinement respecter l'esprit et la lettre de la *Loi*. En outre, ces outils lui permettent d'obtenir l'information nécessaire pour décider s'il lui faut recourir à des interventions proactives, régler ou prévenir un problème spécifique, ou encore chercher à améliorer le rendement d'une institution.

Le commissaire intervient de façon préventive lorsqu'une institution doit adopter certaines mesures pour régler un problème systémique ou prévenir des situations de non-respect. Il peut aussi intervenir de son propre chef, avant le dépôt d'une plainte, lorsqu'il est mis au courant, par un citoyen ou un représentant des médias, d'une infraction possible. De plus, chaque année, le commissaire effectue des vérifications auprès d'un certain nombre d'institutions fédérales pour mieux comprendre les problèmes spécifiques reliés à la mise en œuvre de la *Loi* et

obtenir des engagements publics de la part de leurs cadres supérieurs afin d'améliorer les domaines où des lacunes ont été décelées. Le commissaire examine le rendement d'institutions et prépare des bulletins de rendement annuels qui font état de la conformité des institutions fédérales aux éléments importants de la *Loi*. À titre d'ombudsman des langues officielles, le commissaire répond aux demandes d'information des Canadiens et des Canadiennes au sujet des langues officielles et enquête sur des plaintes relatives à la mise en œuvre de la *Loi*. En dernier lieu, lorsqu'une institution ne prend pas les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations du commissaire, ou dans d'autres circonstances jugées appropriées, celui-ci peut demander l'autorisation d'intervenir devant les tribunaux dans des recours intentés par un plaignant. Il exerce ce pouvoir lorsque la plupart des autres options ont été épuisées ou que l'affaire en cause soulève d'importantes questions de droit portant sur l'interprétation de la *Loi*.

L'information recueillie au moyen de cet ensemble d'interventions est analysée dans le but d'obtenir une vue globale de l'environnement des langues officielles et des problèmes de conformité pour une année précise. Elle permet aussi au commissaire de travailler de façon stratégique avec certaines institutions, dans un esprit de prévention et de collaboration.

Le délai de 120 jours alloué pour la mise en œuvre de trois recommandations formulées dans le rapport d'enquête final a pris fin au début février 2008. En réponse à un suivi effectué par le commissaire, le gouvernement a réitéré son engagement de remplir pleinement ses responsabilités qui découlent de la partie VII. Il a notamment évoqué un exemple récent de consultation ainsi que la possibilité de développer de nouveaux outils afin d'aider les institutions fédérales à satisfaire leurs obligations linguistiques. Cependant, le gouvernement n'a rien dit au sujet des mesures correctives recommandées par le commissaire. Tandis qu'il considère la possibilité de recourir à d'autres options, le commissaire profite de son rapport annuel pour renforcer une de ses recommandations et demander au gouvernement de prendre des mesures claires. Plus précisément, le commissaire demande au secrétaire du Conseil du Trésor de prendre des mesures pour éviter que ne se reproduisent des situations semblables de non respect de la Loi dans le cadre d'examens de dépenses et d'autres examens similaires à venir.

## RECOMMANDATION

Le commissaire recommande que le secrétaire du Conseil du Trésor fasse la preuve, d'ici le 31 décembre 2008, que le Secrétariat (l'organisme fédéral responsable des examens des dépenses) a pris des mesures pour s'assurer que les examens des dépenses et autres examens similaires réalisés au sein du gouvernement fédéral sont conçus et menés à bien en pleine conformité avec les engagements, les obligations et les rôles établis à la partie VII de la Loi sur les langues officielles.

Questions clés que les institutions devraient se poser au moment de prendre une décision ayant trait, par exemple, à l'adoption, à la révision ou à l'abolition d'une politique ou d'un programme (tirées du Guide à l'intention des institutions fédérales)

1. Quelles incidences l'initiative pourrait-elle avoir sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi que sur la promotion de la pleine reconnaissance et de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne?

2. Quelles activités de recherche pourrait-on mener pour étayer ce constat préliminaire sur les incidences?

3. Quelles actions pourraient être prises pour consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaires [...] ou d'autres intervenants clés en matière de promotion des langues officielles?

4. S'il est déterminé que l'initiative pourrait avoir une incidence négative sur le développement des communautés minoritaires ou la promotion de la dualité linguistique [...] quelles sont les mesures envisagées afin de remédier aux inconvénients identifiés?



Ce dossier illustre bien la nécessité de renforcer le leadership, tant sur le plan politique qu'administratif, afin de veiller à ce que les processus décisionnels de toutes les institutions fédérales et du gouvernement dans son ensemble soient conformes à l'esprit et à la lettre de la *Loi*. Lorsque sont prises des décisions importantes, comme des réductions budgétaires ou la création ou l'abolition de programmes, les décideurs doivent comprendre et tenir compte des besoins des communautés de langue officielle<sup>3</sup>. Ce réflexe est d'autant plus important depuis la décision du Parlement, en 2005, de renforcer les dispositions de la *Loi* qui sont liées à la promotion du français et de l'anglais. Que signifie l'obligation de prendre en compte les besoins des communautés de langue officielle pour les institutions fédérales qui doivent effectuer des réductions budgétaires ou des examens de programmes? Il est évident qu'il est nécessaire d'identifier les répercussions possibles de tout examen des dépenses sur la capacité d'une institution à respecter ses obligations en matière de langues officielles. Une telle évaluation, qui devrait inclure la tenue de consultations pertinentes, doit être conforme aux principes relatifs à la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* qui sont énoncés dans le rapport annuel de l'année dernière du commissaire. Les trois principes précisent les mesures que doivent prendre les institutions, à savoir : acquiescer le réflexe d'application de la partie VII, assurer la participation de la population et mettre en place un processus continu visant l'amélioration des programmes et des politiques liés à la partie VII.

Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné au chapitre I, *Patrimoine canadien*, en mai 2007, a publié un *Guide à l'intention des institutions fédérales*<sup>4</sup> (le *Guide*) sur la mise en œuvre de la partie VII. Le *Guide* dresse la liste des questions clés dont il faut tenir compte lorsque l'on prend des décisions importantes, comme celles qui concernent l'adoption, la révision ou l'abolition d'une politique ou d'un programme. Le document invite aussi les institutions à anticiper les répercussions, à appuyer leurs décisions sur des travaux de recherche, à consulter les parties prenantes et à prendre des mesures afin de compenser toute éventuelle répercussion négative. Faire preuve de leadership en se posant certaines de ces questions clés dans un processus décisionnel contribuera grandement à faire en sorte que les futurs examens, qu'ils portent sur l'ensemble du gouvernement ou sur une institution donnée, respectent les obligations énoncées par la *Loi*. À la lumière de l'enquête sur l'examen des dépenses de 2006 et de ses conclusions, le commissaire incite le gouvernement fédéral à prendre les mesures correctives nécessaires en vue de respecter pleinement la *Loi sur les langues officielles*. Les institutions fédérales pourraient d'abord adopter les trois principes énoncés dans son rapport annuel de l'année dernière et se poser certaines des questions qui figurent dans le *Guide* au sujet de la mise en œuvre, de la révision ou de l'abolition d'une politique ou d'un programme lorsqu'elles réaliseront d'autres examens des dépenses.

3 Pour de plus amples renseignements sur ce sujet, voir le chapitre II, à la page 51.  
4 Le Guide est publié sur le site Web de Patrimoine canadien à l'adresse [www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/outils-tools/tdm\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-ol/outils-tools/tdm_f.cfm).

d'un recours judiciaire. L'enquête menée par le commissaire sur l'examen des dépenses révèle toutefois que les dispositions touchant l'appui aux communautés de langue officielle ne sont pas toujours intégrées aux processus décisionnels dans les moments déterminants.

Dans son rapport d'enquête final sur l'examen des dépenses de 2006, le commissaire a recommandé la mise en œuvre d'une série de mesures correctives, à commencer par la réalisation, par le **Secrétariat du Conseil du Trésor et Patrimoine canadien**, d'une évaluation approfondie de l'incidence des décisions prises dans le cadre de l'examen, qui porterait, en premier lieu, sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire. Le commissaire a de plus recommandé que les résultats de cette évaluation soient soumis au président du Conseil du Trésor afin qu'ils servent de base à un examen des décisions du gouvernement et que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les prochains examens des dépenses soient entièrement conformes à la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Sans formuler de commentaires précis sur les recommandations du commissaire, le gouvernement fédéral a mis en doute la conclusion selon laquelle il y avait eu manquement à la *Loi*. L'une des principales décisions découlant de l'examen des dépenses – l'élimination du Programme de contestation judiciaire – a été portée devant la Cour fédérale du Canada en février 2008<sup>2</sup> à la

suite d'une demande de recours judiciaire présentée par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, en vertu de la *Loi*. La décision que rendra la Cour fédérale donnera aux tribunaux, pour la première fois, la possibilité d'éclaircir la portée des obligations des institutions fédérales en vertu de la *Loi* modifiée.

En raison des répercussions importantes qu'aura cette affaire sur les institutions fédérales et les communautés de langue officielle au cours des années à venir, le commissaire avait soumis une requête en vue d'intervenir devant la Cour. À titre d'intervenant, le commissaire a présenté l'argument selon lequel le devoir de prendre des mesures positives imposait une double obligation aux institutions fédérales : ne pas nuire au développement des communautés de langue officielle et prendre des mesures concrètes pour garantir leur vitalité. Pour être en mesure d'assumer ce devoir, les institutions doivent posséder une compréhension approfondie des besoins et des intérêts propres aux communautés touchées, et des répercussions des décisions des institutions sur le développement des communautés.

En ce qui concerne les autres décisions découlant de l'examen des dépenses analysées dans le rapport d'enquête, le commissaire surveille attentivement les mesures du gouvernement fédéral et étudie toutes les options à sa disposition pour faire le suivi des recommandations énoncées dans son rapport. Ces options pourraient comprendre, entre autres, la présentation d'un rapport spécial au Parlement ou au gouverneur en conseil.

L'examen des dépenses, la vaste portée de l'enquête et les éventuelles répercussions des décisions de la Cour fédérale, lourdes de conséquences pour les années à venir, composent l'événement principal en matière de conformité à la *Loi sur les langues officielles* en 2007-2008. Cette affaire souligne, par dessus tout, la nécessité de raffermir le leadership du gouvernement fédéral en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi*.

L'examen des dépenses de 2006 du gouvernement du Canada a donné lieu à des réductions budgétaires et à des changements connexes pour un éventail de programmes et d'organismes fédéraux, dont l'abolition du Programme de contestation judiciaire ainsi que les compressions des dépenses imposées à Condition féminine Canada, à l'initiative canadienne sur le bénévolat, au Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes, aux programmes d'emploi pour les jeunes, au Programme de diplomatie ouverte, au Programme d'aide aux musées, aux missions canadiennes à l'étranger et aux Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Selon les individus et les organisations qui ont déposé des plaintes, certaines des décisions du gouvernement fédéral en matière de dépenses constituaient un manquement à la *Loi sur les langues officielles*, notamment à l'obligation qu'ont les institutions fédérales de prendre des mesures positives en vue de favoriser la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada et de promouvoir la dualité linguistique au sein de la société canadienne. Après un examen approfondi de neuf des décisions découlant de l'examen des dépenses, le commissaire a déterminé que les plaintes étaient fondées. Selon le commissaire, bien que les répercussions de certaines décisions aient été plus importantes que d'autres, on n'avait pas tenu suffisamment compte des besoins et des intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans le processus décisionnel qui a mené aux résultats de l'examen de 2006.

La décision du gouvernement d'abolir le Programme de contestation judiciaire, qui se trouve au cœur des préoccupations de la plupart des plaignants, se distingue des autres mesures découlant de l'examen des dépenses. Le rapport d'enquête du commissaire comprend une analyse exhaustive du Programme qui révèle, sans l'ombre d'un doute, son importante contribution à la progression des droits linguistiques au Canada au fil des années. En effet, le Programme a joué un rôle dans presque toutes les décisions d'importance rendues par des tribunaux depuis 1994 sur des questions relatives aux droits des minorités de langue officielle au Canada.

Le rôle particulièrement important pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire d'autres programmes touchés, tels que ceux de **Condition féminine Canada**, a également été confirmé. Pendant son enquête, le commissaire a, par exemple, appris que des groupes de femmes francophones comptent sur le financement de **Condition féminine Canada** pour assumer leurs responsabilités à l'égard de la transmission de la langue et de la culture, des responsabilités que les groupes de la majorité n'ont pas à assumer. Ces groupes tendent aussi à combler les manques en matière de services sociaux en français à l'intention des femmes lorsque le gouvernement offre des services en anglais.

Même si le commissaire reconnaît pleinement le droit qu'a le gouvernement de gouverner, et donc de réviser ses priorités, ses politiques et ses programmes, il rappelle que les mesures prises doivent respecter les lois en vigueur et, dans le cas qui nous intéresse, la *Loi sur les langues officielles*. Il y a maintenant 20 ans que des dispositions visant à favoriser la promotion du français et de l'anglais ont été ajoutées à la *Loi*, et il y a presque trois ans que le Parlement a renforcé l'obligation du gouvernement fédéral en y ajoutant la notion de « mesures positives » et en permettant que celle-ci puisse faire l'objet



« L'OMBUDSMAN DOIT DÉRANGER L'ADMINISTRATION, FAUTE DE QUOI SON  
EXISTENCE SERAIT INUTILE; MAIS IL NE DOIT PAS LA DÉRANGER TROP, FAUTE DE  
QUOI SON ACTIVITÉ S'AVÈRERAIT VITE IMPOSSIBLE. »

ANDRÉ LEGRAND

Le commissaire a, lui aussi, reconnu ces nouvelles réalités et, comme nous l'avons décrit au chapitre I, il s'efforce de changer la façon dont il remplit son rôle d'ombudsman en adoptant de nouvelles approches de règlement des plaintes et en déployant davantage d'efforts pour prévenir des cas de non-respect. C'est dans l'esprit de cette approche renouvelée que nous décrivons, dans le présent chapitre, les analyses effectuées et les résultats obtenus au cours de l'année qui vient de s'écouler, et chercherons à dégager plusieurs tendances qui se sont dessinées sur quelques années. Nous nous pencherons également sur les institutions et divers sujets qui méritent une attention particulière. En donnant un aperçu de l'ensemble des questions à l'étude en matière de langues officielles, le commissaire espère sensibiliser le lecteur à la situation et inciter les institutions à faire preuve d'un leadership plus ferme en ce qui concerne les éléments qui posent problème, année après année.

Comme nous l'avons vu aux trois chapitres précédents, il faudra un leadership ferme pour surmonter certains des défis que doivent relever les institutions fédérales en matière de langues officielles.

Puisque la société canadienne évolue et que la fonction publique fédérale évolue avec elle, ces institutions devront s'adapter à de nouvelles réalités et aux nouvelles attentes des Canadiens et des Canadiennes à l'égard de leur gouvernement. Les institutions devront aussi tenir compte des valeurs et des droits sur lesquels sont fondées les politiques et la législation en matière de langues officielles, ainsi que de la nécessité de veiller à la pleine application du cadre législatif. Les institutions fédérales obtiennent des résultats supérieurs et durables pour les Canadiens et les Canadiennes lorsque la haute direction et les employés de la fonction publique font preuve d'un leadership ferme en reconnaissant ces droits et ces valeurs et en veillant à leur respect.

## L'ÉVÈNEMENT PRINCIPAL EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES EN 2007-2008

En octobre 2007, le commissaire a rendu public son rapport d'enquête final sur diverses décisions prises par le gouvernement fédéral, à la suite d'un examen des dépenses réalisé en 2006<sup>1</sup>. L'enquête a été effectuée pour donner suite aux 118 plaintes déposées au Commissariat aux

langues officielles, par des individus et des organisations, au sujet des répercussions qu'ont eu les réductions budgétaires et les changements découlant de l'examen sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada. Le degré d'importance de

1 Un rapport d'enquête préliminaire a aussi été envoyé aux institutions et aux plaignants concernés en mai 2007.

**CHAPITRE IV**  
**LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES :**  
**AMÉLIORER LE LEADERSHIP POUR OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS**



En modifiant la *Loi sur les langues officielles* en 2005, les parlementaires canadiens ont voulu renforcer leur engagement à l'égard de la promotion de l'anglais et du français au Canada. Ce faisant, ils ont clarifié et renforcé l'obligation des institutions fédérales dans la promotion de la dualité linguistique et le développement des communautés de langue officielle. Le présent chapitre a montré que le gouvernement n'a pas utilisé à sa pleine mesure le potentiel des modifications apportées à la *Loi* et que les institutions fédérales ont encore beaucoup de travail à faire pour concrétiser l'engagement du Parlement.

Il y a encore fort à faire, notamment dans le domaine de l'apprentissage de la langue seconde. À cet égard, les efforts du gouvernement fédéral doivent appuyer ceux des ministères provinciaux et territoriaux de l'Éducation, qui ont la responsabilité de gérer les programmes d'apprentissage de la langue seconde. En fait, il existe encore de nombreux obstacles à la mobilité, aux échanges et à l'importance de la deuxième langue dans les programmes. De plus, il y a lieu d'améliorer la qualité des programmes d'apprentissage linguistique et d'en favoriser l'accès et de promouvoir une meilleure collaboration entre les administrateurs scolaires, les enseignants et les autorités ministérielles.

En outre, il importe que l'image du Canada qui est projetée à l'étranger reflète sa dualité linguistique. Le corps diplomatique canadien et les organisateurs des Jeux olympiques de 2010 doivent notamment présenter un portrait fidèle de la dualité linguistique du pays.

Ce chapitre a aussi traité de nombreux enjeux touchant la vitalité des communautés de langue officielle. Les données statistiques et les études du Commissariat devraient rappeler à tous les intervenants – communautés, institutions gouvernementales et chercheurs – l'importance de leur contribution aux connaissances collectives sur la vitalité de ces communautés. Grâce à la collaboration et au partenariat, chacun peut contribuer à ouvrir la voie vers une vitalité accrue. Ainsi, il reste de nombreux défis à relever en matière de promotion de la dualité linguistique et de vitalité des communautés. Puisque le Plan d'action 2003-2008 doit être renouvelé, le commissaire y voit une occasion unique de donner une nouvelle impulsion à l'avancement des langues officielles. Il accueille donc favorablement le rapport présenté par monsieur Bernard Lord à la suite de ses consultations et souhaite que la ministre des Langues officielles mette en œuvre les recommandations, dans les meilleurs délais, afin que le dossier des langues officielles progresse.



## Belle réussite : les services bilingues dans les communautés de langue officielle

Ces dernières années, bon nombre de municipalités ou d'organismes francophones en situation minoritaire ont lancé des projets afin d'accroître l'offre de services bilingues dans leur communauté. Voici deux exemples de pratiques exemplaires selon **Patrimoine canadien**<sup>25</sup>:

- En partenariat avec la Société de développement économique de la Colombie-Britannique et Tourisme Colombie-Britannique, l'Association des francophones de Nanaimo a élaboré un plan d'action pour attirer les touristes francophones dans cette région. Pour atteindre cet objectif, les partenaires ont entrepris une campagne de marketing auprès des entreprises susceptibles d'offrir des services aux touristes francophones pendant ou après les Jeux olympiques de Vancouver. De nombreux services sont offerts gratuitement aux entreprises qui participeront à l'initiative : l'accès à la ligne téléphonique « Bonjour » dont les préposés peuvent répondre en français aux questions des clients, un logo indiquant le niveau de service offert en français, des ateliers de sensibilisation donnés aux employés et des cours fournis aux gens d'affaires, etc.

- Le projet Avantage Saint John Advantage, à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, fait aussi des vagues. L'Association Régionale de la Communauté francophone de Saint-Jean, Entreprise Saint John et le Bureau de commerce de Saint John ont uni leurs efforts pour lancer ce projet visant à favoriser le bilinguisme dans les commerces de la ville. De nombreux outils de marketing ont été créés, dont un répertoire de commerces bilingues, des affiches, une trousses de sensibilisation et un logo. Le projet vise aussi à attirer les entreprises qui privilégient le bilinguisme et à inciter les jeunes à devenir bilingues. Le conseil scolaire et Canadian Parents for French ont donc lancé une campagne de sensibilisation intitulée « Continuer en français » afin de convaincre les jeunes de l'utilité du français dans le milieu de travail.

25 Pour de plus amples renseignements sur les autres initiatives retenues par Patrimoine canadien, consultez le site Web du Ministère à l'adresse [www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-o/sb-bs/bespract\\_f.cfm](http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-o/sb-bs/bespract_f.cfm).

L'étude a révélé que plusieurs mesures ont été prises ces dernières années pour augmenter et améliorer le soutien accordé aux artistes et organismes œuvrant dans les communautés de langue officielle. Par exemple, le Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle et l'Entente multipartite sur les arts et la culture ont eu un impact positif. Depuis 10 ans, on a donc assisté à une augmentation nette des investissements dans le domaine des arts et de la culture dans les communautés de langue officielle. Toutefois, le commissaire observe aujourd'hui un certain essoufflement dans plusieurs programmes.

Dans certains cas, les programmes ont été modifiés afin qu'ils offrent un soutien amélioré ou mieux adapté aux besoins des artistes et des communautés. À titre d'exemple, le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition utilise une formule spéciale pour calculer les subventions destinées aux maisons d'édition de la minorité linguistique. Toutefois, il s'avère que ces programmes sont peu nombreux, et ils ne s'inscrivent pas dans une politique globale, ni dans un plan d'investissement à long terme. Par conséquent, le secteur des arts et de la culture dans les communautés de langue officielle n'arrive pas à surmonter les obstacles auxquels il se heurte ni à assurer sa pérennité.

- Parmi les autres enjeux de taille qui touchent le secteur des arts et de la culture, mentionnons :
- l'insuffisance des infrastructures culturelles dans les petites communautés;
  - le manque de visibilité des artistes des communautés de langue officielle au sein de leur propre communauté linguistique et auprès de la majorité;
  - des modes de financement actuels qui ne permettent pas aux organismes d'assurer leur croissance à long terme;
  - des critères de programme qui sont quelquefois limitatifs;
  - le manque de représentation au sein de certains organismes.
- Le commissaire a donc formulé une série de recommandations visant à favoriser l'élaboration d'une nouvelle vision des arts et de la culture dans les communautés de langue officielle. Il s'est réjoui que Bernard Lord recommande récemment que les arts et la culture fassent partie de l'initiative qui succéderait au Plan d'action 2003-2008.

des intervenants et d'explorer des pistes d'action pour encourager la recherche sur les langues officielles et la dualité linguistique. Le Comité interministériel de coordination de la recherche sur les langues officielles étudie maintenant les résultats du Symposium.<sup>24</sup>

### L'étude sur les arts et la culture

Dans les communautés de langue officielle, on reconnaît le rôle primordial des arts et de la culture dans la formation d'un fort sentiment d'appartenance à la communauté et au groupe linguistique. Les activités artistiques et culturelles sont vues comme d'importants facteurs de rétention dans les petites communautés, car elles améliorent la qualité de vie et contribuent à la vitalité économique de la communauté. Pourtant, les artistes et les groupes culturels et artistiques qui œuvrent dans les communautés de langue officielle sont aux prises avec des enjeux particuliers, notamment le marché restreint, les difficultés de diffusion sur un vaste territoire et le manque de ressources et d'infrastructures culturelles.

Au cours de l'année, le commissaire s'est justement intéressé à cette question. Il s'est demandé si les programmes fédéraux soutiennent suffisamment les arts et la culture au sein des communautés de langue officielle. Il a donc commandé une étude qui a porté plus particulièrement sur les programmes fédéraux qui accordent du soutien direct aux artistes et aux organismes artistiques et culturels, notamment les programmes de soutien offerts par **Patrimoine canadien**, le **Conseil des Arts du Canada**, l'**Office national du film**, **Téléfilm Canada**, le **Centre national des Arts** et les administrateurs du **Fonds canadien de la musique**, soit **FACTOR** et **MUSICACTION**.

Les retombées de ce rapport n'ont pas tardé à se faire sentir. Les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), qui ont pour mandat d'appuyer la recherche susceptible d'améliorer la santé de la population canadienne, ont rapidement réagi. Dès février 2008, les IRSC ont proposé un plan d'action comportant diverses améliorations à l'initiative de recherche sur la santé des communautés de langues officielles, lancée en 2004. Le plan comprend cinq objectifs concrets et des indicateurs de rendement précis visant à maintenir les pratiques exemplaires actuelles et à en adopter d'autres.

**Un exemple de mesures découlant du plan d'action des Instituts de recherche en santé du Canada**

En juin 2008, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC), en collaboration avec l'Université d'Ottawa, donneront un institut d'été sur la santé des communautés de langue officielle, en vue d'accroître le nombre de chercheurs qui s'intéressent à ce domaine de recherche. Les IRSC offriront ensuite tous les trois ans un institut d'été portant sur la recherche sur la santé des communautés de langue officielle.

On peut relever d'autres exemples de collaboration fructueuse entre les institutions au profit des communautés. Un Symposium sur les enjeux de recherche en matière de langues officielles a réuni, en janvier 2008, plus de 165 intervenants communautaires, chercheurs et décideurs des gouvernements provenant de partout au pays. Il avait pour but de dégager les principaux défis



La recherche constitue indéniablement un pilier important de la vitalité des communautés. Elle aide à la fois aux communautés à mieux se connaître et se reconnaître, et les gouvernements à comprendre les besoins et les problèmes de ces communautés. Cependant, la recherche et la diffusion de ses résultats exigent temps et efforts. Elles requièrent donc des structures d'appui financier. En 2007, le commissaire s'est penché sur le rôle des organismes fédéraux de financement de la recherche en matière de promotion des langues officielles.

Les organismes subventionnaires fédéraux comptent parmi les institutions fédérales qui doivent réviser leurs politiques et programmes à la lumière de la partie VII de la Loi pour s'assurer que les communautés de langue officielle reçoivent un traitement équivalent à celui accordé à la communauté majoritaire. Le commissaire a examiné de près cette question pour vérifier si ces organismes s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'appui aux chercheurs de langue officielle en situation minoritaire et à la recherche sur les langues officielles.

L'étude a montré que les chercheurs des petites universités de langue officielle en situation minoritaire se heurtent à des obstacles de toute sorte. Les chercheurs consultés ont souligné des difficultés inhérentes à la recherche dans les petits établissements postsecondaires en situation minoritaire. À l'échelle nationale, l'anglais domine toujours comme langue de publication. En outre, les comités de pairs n'ont pas toujours la capacité d'évaluer les demandes de subvention soumises en français, et ils sont peu sensibilisés aux réalités particulières de leurs collègues voulant travailler en français, qui œuvrent dans des petits établissements de

langue officielle en situation minoritaire ou qui étudient des questions liées aux langues officielles. Ces petits établissements d'enseignement doivent aussi composer avec l'absence d'infrastructures de recherche, l'isolement physique et intellectuel des chercheurs du reste de la communauté scientifique ainsi que les charges d'enseignement et d'administration plus importantes. Dans le cas du Québec, l'étude souligne le manque de recherches sur la communauté anglophone et l'absence d'institut ou de réseau de chercheurs voué aux collectivités anglophones. Bref, les chercheurs des communautés de langue officielle doivent relever de grands défis.

Néanmoins, le commissaire perçoit des signes encourageants. Premièrement, l'étude a permis de constater que des organismes subventionnaires ont adopté bon nombre de pratiques exemplaires. Par exemple, certains d'entre eux se sont engagés à intégrer les communautés de langue officielle et la dualité linguistique dans leurs plans de recherche et à leur accorder plus d'importance.

De plus, la volonté des intervenants de collaborer est manifeste. Lors d'un forum de discussion tenu en novembre 2006, les chercheurs et les organismes subventionnaires ont proposé des idées et des pratiques novatrices destinées à encourager la recherche dans les établissements en milieu minoritaire et à favoriser la recherche en lien avec la dualité linguistique.

En janvier 2008, après avoir analysé les défis et les pratiques exemplaires, le commissaire a publié son rapport intitulé *Le rôle des organismes fédéraux de financement de la recherche dans la promotion des langues officielles*<sup>23</sup>. Il y formule neuf recommandations, dont huit à l'intention des organismes fédéraux de financement de la recherche.

Les études sur la vitalité des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire constituent un tremplin pour établir un dialogue entre les intervenants, c'est-à-dire les communautés, les gouvernements et les chercheurs. Le commissaire entend poursuivre sa réflexion et favoriser les échanges sur le sujet.

Les leaders cherchent à mobiliser leur communauté malgré son faible poids démographique, l'absence de structures culturelles locales et l'exode des jeunes. L'étude du Commissariat a donné l'occasion aux intervenants des communautés étudiées de se doter d'outils d'intervention et de mesure de la vitalité.

## Belle réussite : les forums de la communauté anglophone de la Basse-Côte-Nord

En mars 2006, le Comité d'employabilité et de développement économique communautaire de la Basse-Côte-Nord a organisé Célébration 2006, une série de forums communautaires dans chacune des cinq municipalités de la Basse-Côte-Nord. Célébration 2006 visait à recueillir des idées et l'apport des membres des collectivités afin d'enrichir le plan de développement social de la région, qui accorde la priorité au développement et à la stabilité à long terme. Une première en Basse-Côte-Nord, cette activité a réuni des membres des collectivités qui ont examiné la possibilité d'exploiter les atouts de leur milieu et de saisir les occasions pour assurer leur développement. Les principaux thèmes abordés ont été le tourisme, les communications et la collaboration des collectivités.

Les forums ont permis aux participants d'établir les priorités locales en matière de développement. Ils ont aussi servi de fondement à l'organisation du forum économique régional qui s'est tenu à Chevery les 7 et 8 février 2008, sous la direction du Conseil des maires de la Basse-Côte-Nord. L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et des organismes publics et privés ont contribué financièrement à cette initiative.

À la suite de cette initiative, huit plans de développement local et une stratégie de développement régional sont en cours d'élaboration. Ils visent à favoriser la mise en œuvre d'initiatives et de projets communautaires concrets qui répondront aux besoins socioéconomiques uniques des collectivités de la Basse-Côte-Nord.

## LES ÉTUDES SUR LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS : LA PAROLE ACCORDÉE AUX INTERVENANTS

Au cours de l'année, le commissaire a poursuivi son programme de recherche sur la vitalité des communautés de langue officielle. À l'automne 2007, le commissaire a lancé successivement trois études sur la vitalité de communautés francophones en milieu urbain (Winnipeg, Sudbury et Halifax)<sup>22</sup>. Ces études ont mis en lumière les facteurs de réussite de ces communautés et ont dégagé des indicateurs de vitalité dans quatre secteurs d'activités, soit la gouvernance communautaire, les services gouvernementaux, l'immigration et la santé.

Ces études se fondaient sur une approche participative où les acteurs communautaires ont établi eux-mêmes les principaux facteurs de vitalité de leur communauté. Ce travail de terrain s'est donc inscrit dans la continuité des efforts de développement qui ont cours à l'échelle locale dans les secteurs étudiés. Ces études ont permis aux intervenants communautaires de faire avancer la réflexion sur les enjeux liés à la vitalité, les moyens d'agir sur leur développement et la mesure des progrès dans le temps.

Les résultats de la recherche concernent également les institutions publiques qui ont souvent du mal à comprendre ou à établir clairement les besoins des communautés. Lorsque les membres des communautés s'entendent sur les enjeux et les objectifs de vitalité dans un secteur donné, le dialogue et les partenariats avec les gouvernements deviennent plus faciles et plus fructueux. Compte tenu de leurs obligations, les institutions fédérales devraient porter une attention particulière aux efforts locaux et régionaux de mobilisation communautaire.

Par ailleurs, plusieurs mois après leur publication, les études du commissaire soulèvent encore un intérêt et des discussions dans les communautés de Sudbury, de Winnipeg et d'Halifax. Certains leaders communautaires s'en inspirent pour réviser leurs plans stratégiques de développement communautaire ou en lancer de nouveaux. À Sudbury par exemple, les leaders ont entrepris d'élaborer un plan de développement multisectoriel pour la communauté. Sous la gouverne du Réseau de développement économique et d'employabilité de l'Ontario et l'Association canadienne-française de l'Ontario du Grand Sudbury, les intervenants comptent d'organiser des états généraux en juin 2008.

En outre, en 2007, le commissaire a poursuivi son étude sur la vitalité en amorçant l'examen de la situation dans trois communautés anglophones et en Basse-Côte-Nord. Grâce à une démarche participative similaire à celle adoptée en 2006 pour les communautés francophones, le commissaire a pu tracer un portrait des indicateurs de vitalité dans divers secteurs d'activité.

L'étude a donné l'occasion aux intervenants des trois communautés anglophones de mettre en relief et de mieux comprendre les réalités auxquelles elles sont confrontées. Les trois communautés étudiées accordent une importance particulière aux enjeux liés à la jeunesse, à la santé et aux services sociaux, mais les secteurs des arts et de la culture, du développement économique, de la visibilité, du leadership et de la relève ont aussi été étudiés. L'étude a aussi permis d'observer à quel point les gens tiennent à leur communauté et tout ce qu'ils sont prêts à mettre en œuvre



Dans son étude intitulée *Une vue plus claire*<sup>21</sup> qu'il a publiée en mai 2006, le Commissariat a invité tous les intervenants (communautés, gouvernements et chercheurs) à s'approprier les résultats de l'enquête postcensitaire et à prendre des mesures favorisant une plus grande vitalité communautaire.

D'abord, les communautés et les chercheurs doivent collaborer à la vulgarisation et à la diffusion des données. Pour que les communautés aient une plus grande emprise sur les conditions qui influent sur leur vitalité, elles doivent d'abord pouvoir faire une bonne lecture du portrait actuel. Comme il reste une quantité impressionnante de données à analyser, les chercheurs doivent se mobiliser pour y parvenir. Ils pourront ainsi établir de nouvelles pistes de recherche, mieux comprendre la vitalité et proposer des mesures pour la renforcer.

Le commissaire souhaite que cette analyse donne un éclairage nouveau sur les enjeux mentionnés et bien d'autres, comme la trajectoire linguistique familiale et la capacité de vivre dans la langue de la minorité sous divers aspects, notamment à l'intention des jeunes de poursuivre des études postsecondaires, l'accès aux services de santé et le rapport des communautés avec la consommation de produits médiatiques dans leur langue. Diverses comparaisons par région, par tranches d'âge, par genre et autres variables sociodémographiques pourront être effectuées. Une meilleure connaissance de ces enjeux serait d'une grande utilité pour les communautés. Elle leur permettra non seulement de mieux se connaître, mais aussi d'évaluer leurs réussites et les aspects à améliorer et d'étayer leurs démarches auprès des décideurs.

### Belle réussite : le commissaire aux services en français de l'Ontario

Les gouvernements doivent aussi participer à la réflexion et à l'effort collectif. En particulier, les institutions fédérales doivent utiliser les données de l'enquête pour évaluer de manière critique leurs modes d'intervention. Elles peuvent ainsi concevoir des mesures positives fondées sur ces nouvelles connaissances et sur les priorités des communautés. Enfin, le gouvernement fédéral doit envisager la collecte de données sur les communautés de langue officielle comme un exercice permanent. Il sera important de reconduire l'enquête afin de saisir une nouvelle fois les données sur les communautés de langue officielle et de mieux évaluer les progrès accomplis.

Le 1<sup>er</sup> août 2007, le gouvernement de François Boileau a annoncé la nomination de commissaire aux services en français. Le commissaire doit principalement mener des enquêtes et faire rapport quant à l'application de la *Loi sur les services en français*, suivre les progrès des organismes gouvernementaux de la province qui sont assujettis à cette *Loi* et conseiller le ministre délégué aux affaires francophones sur des questions afférentes. Le commissaire doit également présenter un rapport annuel au ministre qui sera ensuite déposé à l'Assemblée législative. La création de cette fonction constitue une avancée majeure pour assurer que les francophones de l'Ontario ont accès aux services auxquels ils ont droit.

21 Commissariat aux langues officielles, *Une vue plus claire : évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, Ottawa, 2006.

## Le sommet des communautés francophones et acadiennes

En juin 2007, la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) a organisé le Sommet des communautés francophones et acadiennes qui a réuni environ 750 personnes issues de toutes les communautés pour réfléchir au développement des communautés et pour arrimer les efforts des organismes<sup>20</sup>. Au préalable, la Fédération avait procédé à une consultation dans les communautés pour tracer le portrait de leur évolution récente et discuter de l'avenir. Elle a ainsi pu cerner les principaux enjeux et établir des pistes d'action.

Le Sommet a été l'occasion pour les communautés francophones et acadiennes de se donner une vision commune du développement, de débattre des possibilités envisagées et de valider les objectifs stratégiques. Il traduit en quelque sorte la volonté commune de favoriser une approche concertée du développement pour que s'arriment les plans nationaux et locaux. La déclaration finale du Sommet, signée par 33 organismes, est un engagement collectif à agir résolument vers un avenir meilleur. Les communautés francophones et acadiennes aspirent toutes à pouvoir vivre en français en tout temps.

La Fédération souhaite pouvoir maintenir le rythme et l'engagement pris lors du Sommet dans les années à venir. Le forum des leaders, qui regroupe 40 organismes, se mobilise pour dresser un plan stratégique communautaire et souhaite la participation active des gouvernements.

Le commissaire voit également qu'il existe des différences importantes non seulement d'une province à l'autre, mais aussi entre les régions d'une province donnée. Ce phénomène s'observe surtout au Québec où la majorité de la communauté d'expression anglaise est concentrée dans le Grand Montréal. Chaque communauté est unique en son genre et confrontée à des défis qui lui sont propres. Il y a donc lieu de tenir compte de ces réalités multiples pour appuyer la minorité anglophone et pour bâtir une francophonie canadienne forte.

En somme, l'enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle montre que la vitalité des communautés est un concept beaucoup plus large que celui de la langue parlée à la maison ou de la langue maternelle. Comme le soulignait le rapport annuel de 2005-2006 du Commissariat<sup>19</sup>, une vaste gamme de facteurs font qu'une communauté est en santé, forte et apte à surmonter ses difficultés. Elle montre aussi que le gouvernement et les intervenants communautaires doivent se pencher sur les nombreux enjeux liés à la vitalité, notamment l'éducation dans la langue de la minorité, l'accès aux services gouvernementaux, les soins de santé, l'identité et la perception de la vitalité. Jumelées à celles du recensement, les données de l'enquête permettent également de déterminer les secteurs qui nécessitent des investissements, soit la petite enfance, les arts et la culture, la relève dans les communautés minoritaires vieillissantes, le développement économique et l'accueil des nouveaux arrivants au sein des communautés de langues officielles.

19 Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2005-2006*, Ottawa, 2006, p. 35.

20 Pour consulter les actes du Sommet des communautés francophones et acadiennes, voir le site Web de la Fédération des communautés francophones et acadiennes à l'adresse [www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/698.pdf](http://www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/698.pdf).



## La revitalisation de la communauté : tendances et perspectives d'avenir dans les communautés anglophones du Québec

Pour sensibiliser la population aux problèmes vécus par les communautés d'expression anglaise du Québec et de mobiliser ses leaders, le Québec Community Groups Network (QCCGN) a organisé une conférence nationale qui a eu lieu à l'Université de Montréal du 29 février au 2 mars 2008.

Plus de 200 leaders des communautés et partenaires du gouvernement ont participé à cet événement. Des ministres fédéraux et provinciaux ainsi que Graham Fraser, commissaire aux langues officielles actuel, et Victor C. Goldbloom, ancien commissaire, ont assisté aux cérémonies d'ouverture.

Les participants ont pu mesurer l'ampleur des récents problèmes et des dernières réalisations. On leur a fait un compte rendu factuel de la vitalité institutionnelle et démographique que connaissent les communautés d'expression anglaise. Le QCCGN a ainsi donné l'occasion aux leaders des communautés de suggérer des pistes d'action dans plusieurs secteurs importants en matière de vitalité, comme la démographie, la santé, l'éducation, la justice et le leadership.

Le QCCGN a consolidé son rôle de forum général sur les politiques qui s'exprime au nom de la communauté anglophone et qui a la capacité de mobiliser les principaux partenaires et d'organiser des débats sur les questions d'intérêt. Le réseau a aussi insisté sur l'importance d'accroître la participation de la population au processus de prise de décision, de donner aux organisations les moyens d'agir et de favoriser une démarche commune à l'égard des questions touchant les communautés d'expression anglaise.

Le QCCGN se prépare à agir, avec l'aide de ses partenaires et en s'inspirant des idées et des pistes d'action suggérées pendant la conférence. Les pistes d'action suggérées seront bientôt présentées aux leaders des communautés<sup>17</sup>.

Le compte rendu de la conférence a été publié grâce à l'appui du Centre d'études ethniques des universités montréalaises, l'un des grands partenaires de l'événement<sup>18</sup>.

Soulignons également la publication du rapport final de la Greater Montreal Community Development Initiative en septembre 2007. Ce rapport cerne les priorités et enjeux que les communautés d'expression anglaise du Grand Montréal ont en commun. Il recommande notamment la mise au point d'une stratégie de leadership communautaire plus collaborative. Un colloque aura lieu à la fin d'avril 2008 afin que le dialogue se poursuive et s'élargisse.

17 Pour de plus amples renseignements sur ces pistes d'action particulières, consulter le site Web du QCCGN à l'adresse [www.qcgn.com/page.asp?intNodeID=18964&switchlang=true](http://www.qcgn.com/page.asp?intNodeID=18964&switchlang=true).

18 Pour prendre connaissance du compte rendu, consulter le site Web du QCCGN ou du Centre d'études ethniques montréalaises à l'adresse [www.ceetum.umontreal.ca](http://www.ceetum.umontreal.ca).



- contre, au Québec, même si les jeunes adultes de langue anglaise sont exposés dès l'enfance au français, l'influence de cette langue semble négligeable sur le maintien de la langue maternelle puisque ces jeunes estiment malgré tout être plus à l'aise en anglais. Dans ce cas, on parle d'un bilinguisme additif : les anglophones maintiennent leur langue tout en devenant de plus en plus bilingues.
- Dans certains cas, les perceptions ne reflètent pas les comportements langagiers. Par exemple, à l'extérieur du Québec, on utilise peu le français dans les activités quotidiennes, sauf dans certaines régions du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, et bon nombre de personnes déclarent l'anglais comme leur langue principale. Pourtant, ces mêmes personnes s'identifient tout de même à la communauté francophone. En outre, de très nombreuses personnes considèrent comme importants ou très importants le respect des droits linguistiques au sein de leur province, l'accès aux services gouvernementaux et l'accès aux services de santé dans la langue de la minorité. Dans les communautés d'expression anglaise du Québec, les réponses sont similaires, mais dans des proportions plus élevées.
- Les adultes de langue anglaise au Québec sont plus pessimistes que ceux de langue française à l'extérieur du Québec en ce qui concerne la progression de la langue depuis 10 ans et les projections pour les 10 années à venir. Chez les répondants de langue française, le niveau d'optimisme est directement proportionnel à leur poids démographique dans la communauté. Dans les communautés d'expression anglaise du Québec, les réponses sont similaires, mais dans des proportions plus élevées.

- Lorsque au moins un des deux parents d'une famille est francophone, on désire souvent inscrire les enfants à l'école française, mais l'accès à cette école constitue souvent un problème en milieu minoritaire. En effet, de nombreux parents qui ont inscrit leurs enfants à des programmes d'immersion française ou à des programmes réguliers en anglais auraient préféré les inscrire à l'école française. Ces parents déclarent que leurs enfants ne fréquentent pas l'école française en raison de la trop grande distance à parcourir, de l'inexistence d'une école à proximité ou encore parce qu'ils questionnent la qualité du programme d'enseignement.
- Les parents jugent important que leur enfant parle le français. Plus précisément, lorsqu'ils sont en situation minoritaire, les francophones tiennent à ce que leurs enfants parlent leur langue maternelle, et les anglophones du Québec souhaitent que les leurs apprennent le français comme langue seconde. Compte tenu de cette valorisation du français clairement exprimée, il y a lieu de mettre en place les structures nécessaires pour mieux satisfaire à la demande.
- Lorsque au moins un des deux parents d'une famille est francophone, on désire souvent inscrire les enfants à l'école française, mais l'accès à cette école constitue souvent un problème en milieu minoritaire. En effet, de nombreux parents qui ont inscrit leurs enfants à des programmes d'immersion française ou à des programmes réguliers en anglais auraient préféré les inscrire à l'école française. Ces parents déclarent que leurs enfants ne fréquentent pas l'école française en raison de la trop grande distance à parcourir, de l'inexistence d'une école à proximité ou encore parce qu'ils questionnent la qualité du programme d'enseignement.
- L'éducation dans la langue de la minorité est considérée comme primordiale, car elle conditionne en grande partie les comportements linguistiques ultérieurs.
- Québec, cette observation ne tient pas : la perception des anglophones de la vitalité de leur communauté ne dépend pas nécessairement du poids démographique de la communauté. Ces observations soulèvent des questions qui méritent d'être approfondies.

En analysant les données de l'enquête postcensitaire, le commissaire retient les grands messages suivants :

- Les membres des communautés de langue officielle s'identifient en grand nombre aux deux groupes linguistiques. Au Québec, près de 40 p. 100 des adultes anglophones s'identifient aux deux groupes linguistiques. De plus, 78 p. 100 des adultes francophones en situation minoritaire indiquent qu'il est important ou très important pour eux de pouvoir utiliser le français dans leur quotidien.
- Le milieu influence les comportements langagiers des individus des communautés de langue officielle. Dans les communautés de langue française, plus le poids démographique relatif des francophones est élevé au sein de la municipalité de résidence, plus les gens se sentent à l'aise d'utiliser le français dans la sphère publique et privée. Dans le contexte du développement des communautés, ce constat met en évidence l'importance de créer des milieux de vie et des infrastructures qui favorisent l'utilisation de la langue de la minorité. Chez la communauté anglophone au Québec, l'enquête montre une forte utilisation de l'anglais au quotidien chez les adultes. L'utilisation de cette langue semble être moins tributaire du poids démographique relatif des anglophones au sein de leur municipalité de résidence.

- Le fait d'entendre et de parler leur seconde langue officielle n'a pas le même effet chez les adultes de langue française que chez les adultes de langue anglaise en situation minoritaire. Les données montrent qu'à l'extérieur du Québec, l'omniprésence de l'anglais façonne les comportements langagiers tant dans la sphère publique que privée. Par

## Thèmes principaux de l'enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle<sup>16</sup> :

- l'appartenance identitaire et la vitalité subjective;
- l'utilisation des langues dans les activités quotidiennes;
- l'accès et l'utilisation des soins de santé dans la langue de la minorité;
- la fréquentation scolaire des enfants dont l'un des parents appartient à la minorité de langue officielle.

Cette enquête constitue une avancée considérable dans le domaine des langues officielles. Selon le commissaire, elle constitue une mesure positive en elle-même. Il tient à rappeler que l'initiative découle du Plan d'action 2003-2008 et que **Statistique Canada** a mis le projet en œuvre en collaboration avec le **Secrétariat des langues officielles** et plusieurs ministères et institutions fédérales, dont le Commissariat.

## Un aperçu des communautés

L'enquête fournit de l'information sur la réalité vécue et perçue par les membres des communautés de langue officielle. Au nombre des aspects de la vitalité communautaire qui y sont traités, mentionnons la langue dans les activités quotidiennes, les services de santé, la fréquentation scolaire, l'appartenance identitaire et la perception que les citoyens des communautés de langue officielle ont de la vitalité de leur propre communauté.

## L'enquête postcensitaire sur la vitalité des communautés de langue officielle

En décembre 2007, Statistique Canada a rendu publics les résultats de la toute première enquête sur la vitalité des communautés de langue officielle<sup>15</sup>. Cette enquête a été réalisée à l'automne 2006 auprès de 53 156 personnes (30 794 adultes et 22 362 enfants) vivant en situation minoritaire, c'est-à-dire dans les communautés de langue française à l'extérieur du Québec et dans celles de langue anglaise au Québec.

L'enquête avait pour but de faire l'état des lieux en fournissant des données sur différents aspects de la vie communautaire. Ces données permettent aux communautés de mieux connaître les facteurs de leur vitalité, de fonder leurs décisions stratégiques sur des faits et de fixer des objectifs à atteindre. Pour les intervenants gouvernementaux, elles représentent un outil d'élaboration de politiques publiques sans pareil. Il sera désormais plus facile d'établir des indicateurs de rendement, d'évaluer les effets de ses interventions et de faire des changements dans les programmes ou initiatives ayant pour objet l'épanouissement des communautés de langue officielle. Les données de l'enquête permettront également aux chercheurs de développer de nouvelles pistes de réflexion qui alimenteront non seulement les activités des communautés, mais aussi les interventions des gouvernements.

de la moitié d'entre eux parlent le français ou l'anglais le plus souvent à la maison et environ les deux tiers en font un usage régulier à la maison. De plus, on compte un nombre croissant de ménages exogames<sup>14</sup> français-anglais et aussi de ménages dont au moins l'un des membres est allophone. Les changements démographiques des dernières décennies montrent clairement que la notion de langue maternelle n'est plus un indicateur suffisant pour rendre compte de toute la complexité de l'identité linguistique et de l'usage des langues, tant dans la sphère publique que privée.

Les données du recensement nous offrent un aperçu de la situation linguistique au Canada. Ces données sont utiles, mais elles ne fournissent pas un portrait complet de la vitalité des communautés de langue officielle. Une enquête postcensitaire sur la vitalité des minorités de langue officielle réalisée par Statistique Canada visait à combler cette lacune et à enrichir l'information recueillie par le recensement.

14 Dans ce contexte, l'exogamie est l'union de conjoints de langue maternelle différente.  
15 Statistique Canada, *Les minorités prennent la parole : résultats de l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*, produit n° 91-548-XWF au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, décembre 2007, [www.statcan.ca/francais/freepub/91-548-XWF/91-548-XWF2007001.pdf](http://www.statcan.ca/francais/freepub/91-548-XWF/91-548-XWF2007001.pdf).



Plus précisément, entre 2001 et 2006, le taux de bilinguisme est passé de 9,0 p. 100 à 9,4 p. 100 chez les anglophones du Canada et de 11,8 p. 100 à 12,1 p. 100 chez les allophones. Toutefois, le Québec compte toujours le plus grand nombre d'anglophones bilingues, soit 68,9 p. 100 en 2006 comparativement à 66,1 p. 100 en 2001. Selon le commissaire, ces chiffres témoignent de la volonté de la communauté de continuer à participer pleinement à la société québécoise. Par contre, si l'on ne tient pas compte du Québec, seulement 7,4 p. 100 des anglophones se déclarent aptes à soutenir une conversation dans les deux langues officielles.

### Les communautés de langue officielle

Au Canada, près de 7 millions de personnes ont le français comme langue maternelle, dont environ 975 000 vivent à l'extérieur du Québec, soit 5 000 de moins qu'en 2001. Les francophones vivant à l'extérieur du Québec représentent actuellement 4,1 p. 100 de la population canadienne. Quant à la population anglophone du Québec, il est intéressant de constater qu'elle a augmenté pour la première fois depuis 1950. On compte 607 000 personnes au Québec dont la langue maternelle est l'anglais, tandis qu'elles sont 995 000 à avoir l'anglais comme première langue officielle parlée.<sup>13</sup>

Les données du recensement de 2006 mettent en évidence l'importance de revoir les définitions traditionnelles des termes « francophone » et « anglophone » pour les adapter aux réalités changeantes de la société canadienne. Comme nous l'avons déjà dit, les allophones utilisent les langues officielles dans la sphère publique, près

non seulement avec une plus grande diversité linguistique, mais aussi avec un pluralisme culturel et religieux. Il s'agit d'une réalité de plus en plus répandue dans le monde. Ce portrait linguistique de plus en plus complexe exige une attention accrue à l'égard de l'utilisation des langues officielles dans les sphères publiques et privées. Les immigrants ont beaucoup à apporter à la société canadienne et aux communautés de langue officielle. Il incombe donc aux gouvernements de mettre en place les structures d'accueil nécessaires pour faciliter leur intégration dans ces communautés. Les allophones utilisent l'une ou l'autre des deux langues officielles (ou les deux) en public, et 46 p. 100 d'entre eux parlent le français ou l'anglais la plupart du temps à la maison. Cette proportion augmente à 68 p. 100 lorsqu'on tient compte de ceux qui utilisent régulièrement l'une ou l'autre des deux langues officielles. Comme le montrent ces données, nos langues officielles ne sont pas incompatibles avec la diversité et elles permettent de créer des liens entre les citoyens.

### Le bilinguisme

Les données du recensement soulèvent des préoccupations au sujet du poids démographique des francophones et des anglophones depuis un demi-siècle, mais elles font aussi ressortir certaines réussites. L'augmentation du bilinguisme en est un exemple. En effet, la proportion de Canadiens qui déclarent pouvoir soutenir une conversation en français et en anglais a augmenté au cours du dernier siècle. Entre 1951 et 2006, le nombre de Canadiens bilingues est passé de 1,7 million, soit de 12 p. 100 de la population, à 5,5 millions, ou 17,4 p. 100 de la population.

13 La première langue officielle parlée est une variable obtenue à partir des réponses aux questions du recensement qui touchent la connaissance des langues officielles, la langue maternelle et la langue parlée à la maison.

Le développement d'une communauté évoque son passage d'une conjoncture donnée à une situation améliorée, c'est-à-dire à une vitalité accrue. Cette vitalité est multidimensionnelle et s'exprime dans de nombreuses sphères d'activité humaine, dont l'économie, la petite enfance, la santé, les arts et la culture et l'éducation postsecondaire. Les communautés de langue officielle se mobilisent souvent pour réclamer des services publics dans leur langue ou pour se doter d'institutions parce qu'elles veulent créer des espaces de vie où l'identité individuelle et collective puisse s'exprimer et s'épanouir.

Pour agir sur la vitalité d'une communauté, il faut connaître de nombreux facteurs déterminants. Or, pour comprendre la réalité d'une communauté dans toute sa complexité, il faut entreprendre des recherches sur les différents secteurs ou facettes de la vie de cette communauté et en interpréter les résultats. L'année qui vient de s'écouler a été particulièrement fructueuse à cet égard.

## LE RECENSEMENT DE 2006

### Le poids démographique des anglophones et des francophones

Les données du recensement de 2006<sup>12</sup> nous montrent un Canada en pleine métamorphose. On compte maintenant 18 056 000 Canadiens dont la langue maternelle est l'anglais (anglophones) et 6 892 000 Canadiens qui ont le français comme langue maternelle (francophones), une

augmentation respective de 3,0 p. 100 et de 1,6 p. 100 par rapport à 2001. Il importe également de noter que malgré une légère hausse en chiffres absolus, le poids démographique des anglophones et des francophones au sein de la population canadienne a connu une faible baisse. Les anglophones, quoique toujours majoritaires, sont passés de 59,1 p. 100 à 57,8 p. 100 entre 2001 et 2006, alors que la population francophone est demeurée relativement stable, passant de 22,9 p. 100 à 22,1 p. 100 au cours de la même période. Le reste de la population canadienne est allophone, c'est-à-dire qu'elle est composée de personnes dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

### La population immigrante allophone

Les fluctuations du poids démographique des communautés de langue officielle découlent d'un accroissement rapide de la population immigrante allophone qui a commencé au milieu des années 1980. À l'heure actuelle, 20 p. 100 des Canadiens (soit 6 293 000 personnes) n'ont ni le français ni l'anglais comme langue maternelle, une augmentation de 7 p. 100 depuis 1986. De même, parmi les 1,1 million d'immigrants entrés au Canada au cours des cinq dernières années, 81 p. 100 sont allophones.

Certains s'inquiètent du fait que le poids démographique des francophones et des anglophones diminue ainsi au sein de la population. Pourtant, il ne s'agit pas d'un phénomène isolé ou propre au Canada. Tous les pays qui accueillent des immigrants composent

12 Statistique Canada, *Le portrait linguistique en évolution, Recensement de 2006*, produit n° 97-555-XIF au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, 2007, [www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/language/index.cfm](http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/language/index.cfm).

Il s'est dit inquiet du risque que la diffusion des Jeux ne soit pas égale dans l'ensemble du pays. Il a rappelé aux membres du comité que les chaînes TQS et RDS ne diffusent pas en français en direct partout au Canada, contrairement à CTV, le diffuseur de langue anglaise. Le commissaire a fait remarquer que, par exemple, les francophones de la Colombie-Britannique qui ne sont pas abonnés aux services par câble numérique ou satellite ne pourront pas regarder les Jeux dans la langue de leur choix.

Le Comité sénatorial a formulé 10 recommandations à l'intention du gouvernement fédéral, du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 à Vancouver et de **Patrimoine canadien**. Les recommandations portaient sur la diffusion des Jeux, la représentation de la francophonie canadienne dans l'organisation et tout au long des Jeux incluant lors de la programmation des célébrations culturelles, la clarification des rôles des différents partenaires et la signalisation sur les routes principales.

Le 13 août 2007, le gouvernement fédéral a répondu directement au Comité sénatorial. Il a affirmé qu'« il jugeait prometteuses les mesures prises à ce jour par l'ensemble des partenaires pour concrétiser les engagements et les exigences de la Charte olympique et de la *Loi sur les langues officielles*<sup>10</sup>. » Le gouvernement admet aussi que de nombreux défis restent à relever, notamment en ce qui concerne la diffusion pancanadienne des Jeux. Toutefois, il estime qu'une « couverture incomplète par ondes hertziennes ne constitue pas un problème d'accès et que le cadre législatif actuel n'exige pas un accès universel gratuit aux signaux de radiodiffusion<sup>11</sup>. »

Le commissaire continue de surveiller cette

question de près. Il croit fermement que l'ensemble de la population canadienne doit profiter d'un accès égal à la diffusion des Jeux. Ainsi, le commissaire a décidé d'entamer sa propre étude sur l'état des préparatifs du Comité d'organisation des Jeux. Cette étude visera à examiner comment ce comité planifie ses activités de façon à respecter les obligations du Canada en matière de langues officielles. L'étude portera plus particulièrement sur quatre domaines, soit la participation des groupes francophones, les moyens de communication, les commentaires sur les événements et les commentaires sportifs. De plus, elle définira les bonnes pratiques qui permettront de satisfaire aux exigences de la *Loi*, cerner les principaux obstacles à l'atteinte des objectifs et comprendra des recommandations pour surmonter ces obstacles, s'il y en a.

Le Commissariat souhaite que l'étude lui permette de partager son expertise dans le domaine des langues officielles et de collaborer avec les principaux intéressés, c'est-à-dire le Secrétariat fédéral des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010, le Comité d'organisation des Jeux et les communautés francophones.

Jusqu'à maintenant, le commissaire a obtenu une excellente collaboration de la part du Comité d'organisation des Jeux de Vancouver et demeure optimiste quant à la possibilité que l'événement reflète adéquatement la réalité canadienne tant dans les services au public et aux athlètes que dans les manifestations culturelles. Il espère que ses recommandations aideront les organisateurs à faire rayonner la dualité linguistique canadienne à l'échelle mondiale.

10 Canada, *Réponse du gouvernement au cinquième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles intitulé Refléter la dualité linguistique lors des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010 : une occasion en or*, Ottawa, août 2007, p. 4.

11 *Ibid.*, p. 13.



## L'ÉTUDE SUR LE BILINGUISME AUX JEUX OLYMPIQUES DE 2010

Vancouver et Whistler, en Colombie-Britannique, seront les hôtes des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2010. Bien entendu, le gouvernement fédéral aura alors une occasion or de mettre la dualité linguistique et la diversité culturelle canadienne sous les projecteurs du monde entier.

La dimension linguistique des Jeux fait l'objet de discussions au sein du gouvernement depuis quelques années déjà. Au cours de la première session de la 39<sup>e</sup> législature, le Comité sénatorial permanent des langues officielles a étudié la manière dont les organisateurs des Jeux olympiques et paralympiques de 2010 tiennent compte des langues officielles.

En novembre 2006, le commissaire a donc comparu devant le Comité pour donner son opinion à la fois sur la question de la diffusion pancanadienne en français et en anglais des Jeux et sur le rôle des langues officielles dans l'organisation et la planification de l'événement.

s'attend à une gestion plus cohérente et globale des langues officielles dans les relations internationales du Canada.

En outre, l'étude de suivi a révélé que le **Bureau du Conseil privé** n'impose pas, aux ambassadeurs et aux chefs de missions nommés par le gouvernement en conseil, les mêmes normes linguistiques qu'**Affaires étrangères et Commerce international Canada**. Le commissaire a constaté que rien n'a changé puisque le **Bureau du Conseil privé** continue de nommer par décret des ambassadeurs unilingues, et ce, en dépit de la recommandation de 2004. Le commissaire est d'avis que la dualité linguistique ne peut être transmise efficacement que par des chefs de missions qui possèdent un niveau de connaissance approprié des deux langues officielles<sup>9</sup>.

Enfin, durant la préparation du suivi, les rencontres avec les fonctionnaires d'**Affaires étrangères et Commerce international Canada** et de Patrimoine canadien ont révélé le manque de communication entre les deux institutions sur des questions liées à la promotion de la dualité linguistique à l'étranger. Ce manque de concertation préoccupe le commissaire puisque ces deux ministères partagent des responsabilités non négligeables dans des domaines comme la diversité culturelle, le commerce international et la francophonie. Le commissaire ne saurait trop insister sur l'importance de donner un caractère officiel à leur collaboration dans ces domaines. Il s'attend à une gestion plus cohérente et globale des langues officielles dans les relations internationales du Canada.

## LA DUALITÉ LINGUISTIQUE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

Le commissaire s'intéresse de près à la contribution de la dualité linguistique aux relations internationales du Canada. Après tout, la dualité linguistique, en tant que trait fondamental de l'identité canadienne, traduit une réalité interne et est un emblème national. Elle fait partie de l'image de marque du Canada et constitue l'un de ses traits distinctifs sur la scène internationale. La dualité linguistique doit donc être fermement enracinée au cœur des objectifs de la politique internationale du gouvernement.

La commissaire en poste en 2004 a publié une étude intitulée *Une fenêtre sur le monde : La dualité linguistique dans les relations internationales du Canada*.

En novembre 2007, le commissaire a fait le suivi de cette étude afin de déterminer dans quelle mesure les recommandations formulées dans l'étude de 2004 avaient été mises en œuvre par les trois principales institutions concernées, soit **Affaires étrangères et Commerce international Canada, Patrimoine canadien et le Bureau du Conseil privé**. Dans l'ensemble, le commissaire a constaté des progrès inégaux. Si des améliorations ont été accomplies dans certains secteurs, le rapport de suivi révèle quelques lacunes et un leadership timide en ce qui concerne la coordination et

l'orientation des politiques et des programmes. Le commissaire souhaite qu'une approche plus globale et plus cohérente de la gestion des programmes des langues officielles soit adoptée de façon à mieux promouvoir la dualité linguistique du Canada à l'étranger.

À cet égard, le commissaire juge qu'**Affaires étrangères et Commerce international Canada** a un rôle particulièrement important à jouer. Le Ministère doit se doter d'une stratégie globale en matière de langues officielles. Il doit notamment s'assurer de mieux harmoniser ses politiques et ses programmes de façon à remplir plus adéquatement l'ensemble de ses obligations linguistiques.

Le commissaire a exprimé sa déception et son inquiétude à l'égard des décisions de ce Ministère de réduire le financement du Programme de diplomatie ouverte et de supprimer le Fonds de promotion de la Francophonie. Ce Fonds servait à mettre en valeur la dualité linguistique du Canada en appuyant les intérêts francophones et en accordant une certaine importance à la création de liens dans la communauté francophone du Canada. Grâce à lui, le Ministère aidait à promouvoir la dualité linguistique dans ses relations internationales. Selon le commissaire, la décision d'abolir le Fonds va dans le sens contraire d'une mise en œuvre cohérente de l'ensemble des obligations linguistiques du Ministère, dont celle de prendre des mesures positives pour promouvoir la dualité linguistique. Dans son étude, le commissaire a recommandé au Ministère d'évaluer les répercussions de cette décision.

## La recherche

Au mois de janvier 2008, *Patrimoine canadien* a été l'hôte d'un symposium sur les enjeux de la recherche sur les langues officielles. Un certain nombre d'enjeux relatifs à la recherche dans le domaine de l'enseignement des langues secondes ont été soulevés. En fait, ce sujet a fait l'objet de peu de travaux de recherche ciblés. Par ailleurs, les résultats des études publiées ne sont pas suffisamment vulgarisés ou diffusés aux personnes susceptibles de s'y intéresser. Pourtant, la recherche se présente comme un outil de choix pour évaluer et renforcer les programmes d'apprentissage des langues secondes.

Pour atteindre les objectifs établis dans le Plan d'action 2003-2008, les gouvernements, les conseils scolaires et tous les autres intervenants devront déployer des efforts supplémentaires pour vaincre les obstacles existants et saisir toutes les occasions possibles.

## L'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec

L'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec se heurte à certaines des mêmes difficultés que celui du français langue seconde. Si on peut se réjouir que l'enseignement de l'anglais y soit maintenant obligatoire des le premier cycle du primaire, les méthodes d'enseignement varient d'une école à l'autre. Le régime pédagogique suggère un temps d'enseignement pour la langue seconde mais les écoles sont libres de décider du temps qu'on y consacre.

Les gouvernements doivent relever les nombreux défis liés à l'apprentissage des langues secondes au Canada. Le commissaire insiste sur l'importance d'accorder à cet enjeu toute l'attention qu'il mérite pour que l'on atteigne l'objectif de doubler le nombre de jeunes bilingues.

Lors des Rendez-vous de la Francophonie qui ont eu lieu du 7 au 23 mars 2008, une troupe de théâtre a présenté une pièce dans des écoles intermédiaires canadiennes. Mise en scène par France Levasseur-Ouimet, du Campus Saint-Jean de l'Université de l'Alberta, la pièce intitulée *Prends mes yeux*, tu vas voir a été présentée dans une cinquantaine d'écoles du pays. Pour être l'hôte d'une représentation, l'école française devait inviter une classe d'une école d'immersion de la région. Il s'agit d'une excellente occasion d'apprentissage à caractère culturel et d'un bon moyen d'encourager des rapprochements entre la communauté majoritaire et les communautés de langue officielle.

## L'évaluation des programmes

En matière d'apprentissage des langues secondes, il y a aussi lieu d'assurer une meilleure transparence et de renforcer la reddition de comptes. Selon le commissaire, les gouvernements doivent impérativement se doter de moyens et d'outils standardisés pour évaluer les résultats de divers programmes d'apprentissage des langues secondes qui sont en partie financés par le gouvernement fédéral. Enfin, il voit d'un bon œil les travaux du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada qui examine la possibilité d'établir un cadre national destiné à établir des paramètres communs pour décrire la compétence linguistique en langue seconde et à permettre aux étudiants et aux enseignants de mesurer les progrès réalisés.



Certaines initiatives en apprentissage des langues connaissent du succès. Par exemple, celle du Centre for Distance Learning and Innovation de Terre-Neuve-et-Labrador est particulièrement bien accueillie dans les régions où il y a pénurie d'enseignants ou une insuffisance d'élèves pour former une classe. Le Centre permet d'offrir à tous les élèves de la province l'accès à un programme de français de base complet. Cette année, 103 écoles et quelque 1 300 élèves participent aux divers programmes. Ce modèle d'apprentissage en ligne est interactif et met à profit les nouvelles technologies. Les élèves qui suivent ces programmes sont soumis aux mêmes évaluations provinciales que ceux qui suivent les cours en salle de classe.

## Les ressources humaines

Partout au pays, les dirigeants et les responsables des programmes d'apprentissage de la langue seconde font face à des difficultés importantes en matière de ressources humaines. Selon une étude intitulée *L'enseignement du français langue seconde au Canada : points de vue du personnel enseignant*, les enseignants de français langue seconde se préoccupent du manque de ressources financières et pédagogiques. Ils rapportent aussi des problèmes liés aux ressources supplémentaires à leur disposition (comme les ordinateurs, les salles de classe, les consultants spécialisés en aide aux élèves en difficulté), au soutien qu'ils obtiennent de divers groupes (comme l'administration des écoles, le personnel des services d'orientation, les parents, les collègues), aux conditions d'enseignement et aux possibilités de perfectionnement professionnel. Toujours selon l'étude, 40 p. 100 des enseignants de français langue seconde ont songé à abandonner cette profession.

## L'apprentissage par la culture

L'étude présente plusieurs pistes de recherche et d'action pour améliorer les conditions de travail de ces enseignants. Ainsi, il faudrait sans doute s'attarder davantage à la formation préalable du personnel enseignant, au perfectionnement professionnel, à l'accès aux ressources pertinentes et à la nécessité de donner plus de prestige au français langue seconde dans les écoles. Compte tenu de la pénurie d'enseignants des langues secondes qualifiées, le commissaire presse les gouvernements de renforcer les programmes de formation et de développer professionnellement ces enseignants. Il souhaite aussi que les frontières entre provinces s'ouvrent pour favoriser la mobilité et les échanges de connaissances et de compétences en enseignement du français langue seconde.

L'apprentissage de la langue seconde doit se poursuivre en dehors de la salle de classe. Le commissaire encourage fortement des initiatives en ce sens, comme les échanges culturels. Ces échanges augmentent de façon importante la confiance en soi et la motivation des jeunes à poursuivre l'apprentissage de la langue seconde. La recherche montre que des échanges scolaires d'une durée de deux semaines suffisent pour que l'on note des progrès. En plus d'améliorer les compétences linguistiques, ces échanges favorisent la compréhension interculturelle et la cohésion sociale. Le commissaire encourage aussi les familles à regarder la télévision et à lire les journaux dans leur langue seconde ainsi qu'à participer aux événements organisés par les communautés de langue officielle.

Le commissaire a donc entamé une étude sur les possibilités d'apprentissage en langue seconde dans les universités canadiennes. L'intérêt pour cette question découle en partie du nombre élevé de diplômés des programmes d'immersion et d'autres programmes d'enseignement du français langue seconde qui étudient actuellement ou qui se préparent à étudier au niveau postsecondaire. Il faut aussi tenir compte des nouvelles réalités socioéconomiques amenées par la mondialisation et des compétences requises dans une économie du savoir, dont font partie les habiletés langagières et l'ouverture aux autres cultures. De même, dans le cadre du renouvellement de la fonction publique, le gouvernement du Canada a besoin d'un bassin de recrues bilingues.

Selon le plus récent rapport de Canadian Parents for French qui porte sur la situation, en 2006, de l'enseignement du français langue seconde à l'échelle nationale, 1,5 million d'élèves du primaire et du secondaire sont inscrits à des programmes de français de base, ce qui représente 39 p. 100 des élèves admissibles. En outre, 309 000 élèves sont inscrits à des programmes d'immersion française, soit 8 p. 100 des élèves admissibles.

C'est une des raisons pour lesquelles le commissaire s'inquiète des recommandations de la commission qui s'est penchée sur l'examen des programmes et activités de français langue seconde au Nouveau-Brunswick<sup>6</sup> et de la décision du ministre de l'Éducation de la province d'abolir les programmes d'immersion précoces. Une très vaste majorité d'experts

### La demande et l'accès

s'entendent toujours pour dire que l'immersion, notamment l'immersion précoce, constitue la meilleure méthode d'apprentissage d'une langue seconde. Par exemple, dans son Plan d'action 2004-2006 intitulé *Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique*, la Commission européenne écrit que l'apprentissage précoce des langues entraîne une plus grande maîtrise et une précision accrue de l'expression orale, la lecture, l'expression écrite et la compréhension. De plus, cet apprentissage précoce prépare l'individu à apprendre d'autres langues tard dans sa vie. Toutefois, le commissaire s'est réjoui que le ministre de l'Éducation conserve la cible de 70 p. 100 de diplômés du secondaire capables de fonctionner efficacement dans leur seconde langue officielle. Cette cible provinciale est de beaucoup supérieure à celle que le gouvernement fédéral a fixée à 50 p. 100.

Bon nombre de jeunes apprennent leur langue seconde dans le cadre des programmes de français de base et d'immersion française. Or, ils seraient beaucoup plus nombreux à le faire si les ressources et les occasions d'apprentissage étaient plus nombreuses. À certains endroits, les parents n'ont actuellement pas la possibilité d'inscrire leurs enfants aux programmes de français langue seconde. En 2007, le Conseil canadien sur l'apprentissage a mené une enquête<sup>7</sup> sur les attitudes des Canadiens à l'égard de l'apprentissage. Or, selon cette enquête, bien que 24 p. 100 des parents aient inscrit leurs enfants aux programmes d'immersion, 25 p. 100 des parents auraient souhaité le faire, mais ont dû y renoncer, faute de place. Dans d'autres cas, les programmes d'apprentissage du français langue seconde ont du mal à survivre à cause de compressions budgétaires.

6 Voir le site Web du ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick à l'adresse [www.gnb.ca/0000/eng-cu-f.asp](http://www.gnb.ca/0000/eng-cu-f.asp).

7 Conseil canadien sur l'apprentissage, *Enquête de 2007 sur les attitudes des Canadiens à l'égard de l'apprentissage: Résultats sur l'apprentissage aux niveaux primaire et secondaire*, p. 8.



et ailleurs aussi, on assiste à une diminution du nombre d'inscriptions aux programmes de français de base.

De plus, un grand nombre d'élèves du secondaire abandonnent les cours de langue seconde au profit d'autres disciplines qui leur semblent plus prometteuses dans la poursuite de leurs études. En Ontario, le nombre d'élèves qui abandonnent les programmes de français langue seconde, en particulier les programmes de français de base, est inquietant. Toutefois, le 1<sup>er</sup> avril 2008, le ministère de l'Éducation de cette province a effectué une réorganisation structurelle. Cet important changement vise l'amélioration des mécanismes de soutien et de prestation des programmes de français langue seconde dans les écoles primaires et secondaires.

Ailleurs au pays, le commissaire constate que très peu de mesures incitatives existent pour encourager les jeunes à poursuivre les programmes de français langue seconde. Les données du dernier recensement confirment d'ailleurs que le taux de bilinguisme chez les jeunes commence à chuter après 19 ans, c'est-à-dire après l'obtention du diplôme d'études secondaires<sup>5</sup>. Le commissaire invite toutes les provinces et territoires à augmenter leurs efforts pour assurer une plus grande continuité dans l'enseignement de la langue seconde, et ce, de la maternelle jusqu'à l'intégration au marché du travail. Il faut s'assurer de renforcer les programmes pour qu'ils donnent des résultats positifs et qu'ils favorisent la rétention des élèves. Bien sûr, tant la qualité des cours et des programmes de langue seconde que l'enrichissement de ces programmes par des occasions d'interaction sociale, des activités culturelles et des échanges constituent des éléments clés pour attirer et retenir les jeunes élèves.

## La continuité de l'enseignement

et présente des défis quand à l'atteinte des objectifs énoncés dans le Plan d'action 2003-2008 qui touchent le bilinguisme des jeunes diplômés. Par conséquent, le commissaire invite les intervenants du dossier de l'apprentissage de la langue seconde à se mobiliser et à se concerter afin de relever ces défis.

Le commissaire s'inquiète particulièrement de l'interruption de l'apprentissage de la langue seconde. Les gouvernements investissent dans les programmes d'apprentissage de la langue seconde, mais ce type d'apprentissage n'est pas obligatoire partout au pays ni dans l'ensemble du système scolaire. À l'heure actuelle, seulement environ la moitié des jeunes élèves des écoles anglophones apprennent le français comme langue seconde. Malgré l'objectif ambitieux de doubler le nombre de jeunes bilingues d'ici 2013, les données du recensement de 2006 montrent une tendance inquiétante en dix ans : le bilinguisme a perdu du terrain chez les jeunes anglophones de 15 à 19 ans à l'extérieur du Québec. Après être passé de 16,3 p. 100 en 1996 à 14,7 p. 100 en 2001, le niveau de bilinguisme a encore chuté pour atteindre 13 p. 100 en 2006. Ces données contrastent avec le taux de bilinguisme chez les jeunes anglophones au Québec qui ne cesse d'augmenter.

Par ailleurs, on enregistre toujours dans plusieurs régions une vive demande pour certains des programmes d'apprentissage en langue seconde. Par exemple, en 2005-2006, le nombre d'inscriptions aux programmes d'immersion française a augmenté de 5,6 p. 100 en Colombie-Britannique et de 5,1 p. 100 en Ontario<sup>4</sup>. Toutefois, dans ces provinces

4 Pour de plus amples renseignements à cet égard, voir le site Web de Canadian Parents for French à l'adresse [www.cpf.ca/french/Ressources/Inscriptions%20Index.htm](http://www.cpf.ca/french/Ressources/Inscriptions%20Index.htm).

5 Selon les données du recensement de 2006, à l'extérieur de la province de Québec, le pourcentage d'anglophones bilingues âgés de 25 à 29 ans était d'environ 12 p. 100. Or, 10 ans plus tôt, 16 p. 100 de ces personnes, alors âgées de 15 à 19 ans, s'étaient déclarées bilingues lors du recensement de 1996.



million de jeunes québécois qui apprennent l'anglais comme langue seconde aux niveaux primaire et secondaire. La variété des programmes offerts s'avère une importante réalisation canadienne car elle offre aux citoyens la possibilité d'apprendre les deux langues officielles et ouvre la porte à l'apprentissage d'autres langues.

L'apprentissage de la langue seconde est soutenu en partie par le Programme des langues officielles en enseignement<sup>3</sup>, de **Patrimoine canadien**. Lancé en 1970, ce programme se fonde sur des ententes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Le gouvernement

fédéral et les provinces et territoires concluent aussi des ententes bilatérales décrivant les projets entrepris et les résultats attendus des investissements. En plus des sommes consenties normalement dans le cadre du programme, le gouvernement fédéral a prévu dans le Plan d'action 2003-2008 une enveloppe supplémentaire en éducation. L'objectif énoncé dans le Plan d'action 2003-2008 est de doubler la proportion de jeunes âgés de 15 à 19 ans qui parlent les deux langues officielles, c'est-à-dire de faire passer cette proportion de 24 p. 100 en 2001 à 50 p. 100 en 2013.

En général, le financement fédéral destiné aux provinces et territoires doit servir à améliorer les programmes scolaires, à augmenter le nombre de professeurs qualifiés, à faciliter les échanges d'élèves et à appuyer la recherche. Or, la façon dont les systèmes scolaires s'y prennent pour mettre en œuvre les programmes d'apprentissage de la langue seconde varie considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre. Ce manque d'uniformité comporte certains risques

Il existe plusieurs façons de promouvoir la dualité linguistique. Pour commencer, le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et les territoires, appuie les programmes d'apprentissage des langues secondes au pays. Ces programmes participent concrètement à la promotion de la dualité linguistique puisqu'ils contribuent au dialogue, à la compréhension et au respect entre les deux groupes linguistiques et favorisent la pleine participation des Canadiens à la société canadienne. De plus, ils contribuent à former le bassin de personnel bilingue de la fonction publique et du secteur privé.

Ensuite, le gouvernement fédéral doit prendre des mesures pour que l'image projetée à l'étranger reflète la dualité linguistique canadienne. Il est notoire que le Canada sert souvent de modèle en matière de droits linguistiques. Bon nombre de pays se servent du Canada comme exemple pour instituer des régimes linguistiques qui respectent davantage les cultures et les langues nationales. Toutefois, pour jouer ce rôle en toute légitimité, le Canada gagne à exercer lui-même un leadership exemplaire en matière de promotion de la dualité linguistique canadienne.

## L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE SECONDE

Au pays, environ deux millions de jeunes apprennent le français comme langue seconde dans divers programmes d'apprentissage : français de base, français intensif et immersion. De plus, il y a un

3 Pour de plus amples renseignements sur les origines de ce programme, voir Mathieu Hayday, *Bilingual Today, United Tomorrow: Official languages in Education and Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2005.

Le double patrimoine linguistique du Canada lui donne un avantage à l'échelle mondiale, mais il doit apprendre à en tirer pleinement profit. En fait, on peut se demander si le Canada en fait suffisamment pour promouvoir les langues officielles et favoriser le développement des communautés de langue officielle. Déploie-t-il assez d'efforts pour donner aux jeunes l'occasion de passer d'un univers linguistique à l'autre grâce à l'usage des deux langues dans leur famille, à l'école ou dans leur quartier?

Les communautés de langue officielle font partie de l'expérience canadienne et comptent parmi les précieux atouts du pays. Cependant, leur histoire raconte un parcours parfois éprouvant, marqué par des hauts et des bas. Dans bien des cas, la volonté des individus de vivre dans une communauté de langue officielle n'a pas été suffisante pour en assurer le développement. Il a fallu une volonté collective, le soutien des gouvernements et même l'intervention des tribunaux pour que les communautés de langue officielle puissent s'épanouir dans leur langue et contribuer pleinement à la société canadienne. Des progrès ont certainement été faits en ce sens, mais le travail n'est pas terminé. Ce chapitre aborde de nombreux enjeux entourant la promotion de la dualité linguistique et la vitalité des communautés de langue officielle.

# CHAPITRE III : LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

« LE LEADERSHIP, C'EST L'ART D'AMENER LES AUTRES À VOULOIR  
SE BATTRE POUR RÉALISER DES ASPIRATIONS COMMUNES. »

JAMES KOUZES ET BARRY POSNER

## L'anglais ne suffit pas

« Nous avons la chance de parler une langue [l'anglais] connue à l'échelle internationale. Cependant, dans un monde concurrentiel fondé sur le savoir, si le Royaume-Uni ne compte que sur la langue anglaise, il se place dans un état de vulnérabilité et de dépendance à l'égard des compétences langagières et du bon vouloir des autres [traduction]<sup>1</sup>. »

Dans son rapport intitulé *Languages: The Next Generation*<sup>2</sup>, la Nuffield Foundation a fait remarquer en 2000 que l'on doit considérer la connaissance des autres langues comme une habileté essentielle, au même titre que le calcul et la lecture, puisqu'elle favorise la compétitivité, la tolérance interculturelle et la cohésion sociale. Le Canada pourrait s'inspirer de ce message d'ouverture. La promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne est une façon d'augmenter le capital humain et le savoir, des avantages inestimables dans la nouvelle économie.

Plusieurs sphères de la société canadienne, qu'il s'agisse des échanges commerciaux, des industries culturelles, des relations diplomatiques, des médias ou du dialogue entre les citoyens des deux communautés linguistiques.

La dualité linguistique n'est pas uniquement une question de droits. Elle constitue une richesse pour le Canada tout entier, non seulement du fait qu'elle participe à la diversité, mais aussi grâce aux bienfaits économiques et sociaux qu'elle entraîne, sur le plan tant individuel que collectif. Les langues officielles constituent des éléments essentiels de l'identité et de l'histoire du Canada et elles sont bien présentes aujourd'hui dans plusieurs sphères de la société canadienne, qu'il s'agisse des échanges commerciaux, des industries culturelles, des relations diplomatiques, des médias ou du dialogue entre les citoyens des deux communautés linguistiques.

1 The Nuffield Foundation, *Languages: The Next Generation*, Londres, 2000.  
2 Ibid.





Dans le présent chapitre, nous avons traité de la pertinence du programme des langues officielles dans le contexte de la mondialisation, des réformes des institutions parlementaires et d'autres grandes influences.

Dans un premier temps, nous y avons brossé un tableau de certaines propositions de réforme de l'État canadien, en l'occurrence celles touchant le Sénat, le pouvoir fédéral de dépenser et d'autres transformations gouvernementales. Le commissaire a souligné que le désir de renouveler la fédération canadienne est légitime, mais qu'il peut être porteur de tendances assimilatrices et que les services pourraient en souffrir si les besoins des communautés de langue officielle ne sont pas pris en considération. À mesure qu'il s'engagera dans des projets de réforme, le gouvernement fédéral devra faire preuve de jugement et d'un sens des responsabilités à l'égard de la dualité linguistique du Canada.

Nous avons poursuivi la réflexion amorcée dans des rapports précédents au sujet de l'interaction de la dualité linguistique et de la diversité culturelle. La réalité canadienne est marquée par l'influence grandissante de la population allophone. Même si la majorité de cette population qui continue d'augmenter peut s'exprimer dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, l'identité canadienne traverse néanmoins une période de transformation. Le commissaire demande donc aux décideurs d'examiner comment la dualité linguistique et la diversité culturelle peuvent contribuer à une vision inclusive de l'identité et de la citoyenneté dans le Canada de demain afin d'assurer la pleine participation de tous les citoyens. À cet égard, le commissaire exhorte le gouvernement fédéral à jouer le rôle qui lui revient, soit celui de chef de file en la matière.

renforcement des programmes d'enseignement du français ou de l'anglais langue seconde dans les écoles, l'amélioration des niveaux de compétence et la promotion des échanges. Les établissements d'enseignement postsecondaire doivent également reconnaître le rôle qu'ils ont à jouer pour préparer les diplômés à faire leur entrée sur le marché du travail au Canada ou à

## LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

Tous les canadiens devraient pouvoir participer et contribuer pleinement à la société. Pour y arriver, ils doivent disposer des outils nécessaires, et les politiques gouvernementales doivent être adaptées à la réalité changeante de la société. L'interaction de la dualité linguistique et de la diversité culturelle amène des défis, mais aussi des nouvelles perspectives d'avenir, dont on doit tenir compte des maintenant. Il faut également engager un dialogue plus large sur la façon dont la dualité linguistique et la diversité culturelle permettent de créer une vision inclusive de la citoyenneté et de l'identité canadienne, commune à tous. Il est aussi nécessaire de faire preuve d'ouverture pour adapter les politiques sur la dualité linguistique et le multiculturelisme pour relever ces défis. Pour aller de l'avant, le gouvernement fédéral a le devoir de diriger. Il doit indiquer la voie à suivre pour veiller à ce que la dualité linguistique et la diversité culturelle soient toujours le fondement de la citoyenneté partagée et d'une société inclusive. Il ne faut pas tarder à communiquer cette vision si nous voulons que le pays puisse compter sur deux communautés

linguistiques florissantes dans les années à venir et lancer un dialogue national qui respecte les contributions de tous, dans les deux langues officielles. Comme le signalait dernièrement le directeur général sortant de l'Institut du Dominion, « si nous n'arrivons pas à relever ce défi, nous risquons de perdre quelque chose qui aura des répercussions pour tous : notre capacité d'imaginer ce que veut dire l'appartenance à une nation qui est beaucoup plus grande que la somme de ses parties<sup>32</sup>. [traduction] » En 2005, la commissaire aux langues officielles en poste à l'époque a recommandé que la ministre des Langues officielles entame un dialogue avec les Canadiens dans le but de pleinement intégrer la dualité linguistique et la diversité linguistique dans le Canada contemporain. Cette recommandation était fondée sur une vision de la citoyenneté partagée qui prévoit la pleine participation de tous, l'existence au Canada de deux langues et de valeurs communes. Selon le commissaire Fraser, cette recommandation est plus pertinente que jamais.

32 Nuffield Languages Inquiry, 2000. Voir [http://languages.nuffieldfoundation.org/files/library/pdf/languages\\_finalreport.pdf](http://languages.nuffieldfoundation.org/files/library/pdf/languages_finalreport.pdf)

33 Rudyard Griffiths, « Blame Ottawa: The country's two solitudes are more solitary by the day », *The Globe and Mail*, 18 février 2008, p. A15.



Les politiques du Canada sur la dualité linguistique et le multiculturalisme enrichissent clairement l'identité canadienne et favorisent la cohésion sociale. Elles permettent une meilleure compréhension du pays et de son histoire et appuient l'unité nationale. En pratique, toutefois, il reste encore des obstacles considérables à surmonter, plus particulièrement l'écart entre les aspirations en matière de dualité linguistique, qui se dégagent des lois canadiennes et du discours politique, et la réalité, qui montre que la dualité linguistique est absente de la vie quotidienne dans bien des régions du pays.

La dualité linguistique est souvent présentée comme une politique qui ne s'adresse qu'aux communautés de langue officielle, et non à l'ensemble de la population. Il faut donc faire un meilleur travail de communication des valeurs et de l'historique de la dualité linguistique afin que tous les Canadiens comprennent cette vision et se sentent concernés. Il faut accroître les efforts de promotion de la dualité linguistique auprès des Canadiens, et plus particulièrement auprès des nouveaux arrivants et des immigrants potentiels. Il faut expliquer la pertinence des langues française et anglaise, ainsi que l'importance de ces deux langues en tant qu'éléments clés de l'histoire du Canada et parties intégrantes de la citoyenneté. De cette manière, les Canadiens de diverses origines qui vivent dans des villes comme Toronto et Vancouver pourront comprendre l'importance de la dualité linguistique. Tous ces efforts auront pour effet de renforcer chez les Canadiens le sentiment commun d'appartenir à un pays, un sentiment qui ira bien au-delà de la réalité locale ou régionale.

Comparativement aux générations précédentes, beaucoup plus de jeunes Canadiens sont bilingues et ouverts à la diversité culturelle, et ont davantage de contacts avec les autres cultures. Ils définissent leur identité canadienne dans un contexte planétaire<sup>31</sup>, et cette identité inclut de plus en plus la capacité de parler les deux langues officielles et la volonté de comprendre les deux communautés linguistiques. Les approches visant à la fois la dualité linguistique et le multiculturalisme doivent refléter l'évolution de cette façon de voir les choses afin qu'elles touchent cette génération et demeurent pertinentes pour elle.

**« Certains Canadiens parlent seulement l'anglais et d'autres seulement le français, mais comme immigrante, je pense avoir fait un bon choix en décidant d'apprendre les deux langues officielles du pays. C'est une façon pour moi de contribuer au Canada. »**

Lorena Ortega a participé au forum sur la dualité linguistique et la diversité culturelle que le Commissariat aux langues officielles a organisé à Toronto en octobre 2007.

Pour les immigrants, et en fait pour tous les Canadiens, les langues sont des moyens d'avancement. Quels que soient leurs antécédents ou leur pays d'origine, tous les Canadiens devraient avoir davantage de possibilités d'apprendre leur seconde langue officielle et de participer au dialogue avec l'autre communauté linguistique. Les gouvernements et le système d'éducation ont un rôle à jouer dans le

31 Jean Lock Kunz et Stuart Sykes, *De la mosaïque à l'harmonie : le Canada multiculturel au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2007, p. 14. Compte-rendu des tables rondes régionales organisées par le Projet de recherche sur les politiques.

ils sont unis par les langues officielles du Canada, lesquelles favorisent le dialogue national. De fait, le fondement même de l'unité nationale et de la raison d'être du Canada reste la compréhension mutuelle entre le Canada anglais et le Canada français. La richesse de cette entente se retrouve dans nos lois, nos institutions politiques et notre régime constitutionnel.

Les politiques du Canada en matière de bilinguisme et de multiculturelisme représentent une vision et un cadre de dialogue au sein d'une société inclusive. Les deux sont fondées sur les droits de la personne, l'égalité des chances, la pleine participation et le respect.

Né en Inde, le juge de la citoyenneté Shinder S. Purewal est arrivé au Canada en 1979. Aujourd'hui, il préside des cérémonies bilingues de citoyenneté de nouveaux Canadiens à Surrey, en Colombie-Britannique. « Le juge [Purewal] inclut la version française du serment et prononce quelques mots en français. Il veut ainsi souligner que le Canada est fondé sur le principe de la cohabitation de deux langues – l'anglais et le français. "La dualité linguistique constitue un important cadre institutionnel pour tous les Canadiens, [a dit le juge,] lequel permet d'établir et de maintenir un lien commun entre eux, d'un océan à l'autre. En fait, [...] le français et l'anglais sont les moyens par lesquels les immigrants peuvent avancer dans ce pays". »

Robert Rothson<sup>30</sup>

La notion de respect va au-delà de la tolérance, puisqu'elle nécessite la volonté d'instaurer une relation mutuellement bénéfique, de tirer profit des différences et d'apprendre de l'autre afin de s'améliorer. Pour ce faire, on doit bien sûr pouvoir nouer un dialogue. Sur la scène nationale, ce dialogue se déroule en français et en anglais pour des raisons historiques, mais également parce que suffisamment de leaders nationaux de toutes les sphères de la société comprennent ces deux langues. Les médias nationaux dans les deux langues, dans toutes les régions du pays, permettent aux citoyens de se renseigner sur les sujets d'actualité et de connaître la culture des deux groupes linguistiques. Le fait que le Canada ait adopté deux langues officielles ne diminue en rien l'importance des nombreuses autres langues parlées au Canada. Certaines langues autochtones, dont l'inuktitut, sont les langues de l'administration publique dans le Nord canadien, et leur utilisation doit être renforcée un peu partout au pays. D'autres langues, comme le cantonais, l'italien, l'hindi et le panjabi, sont parlées dans un grand nombre de foyers et quartiers, et certains services publics sont offerts dans ces langues. Néanmoins, le français et l'anglais restent les langues premières de la communication et le fondement du dialogue national et de la compréhension mutuelle au pays.

## LES IDENTITÉS MULTIPLES ET LE DIALOGUE À L'ÉCHELLE NATIONALE DANS LES DEUX LANGUES OFFICIELLES

Outre les défis démographiques que représente le soutien d'une forte présence francophone un peu partout au pays, le second enjeu auquel les Canadiens sont confrontés lorsqu'ils pensent à l'avenir est de veiller à ce que tous, peu importe leur origine, aient la dualité linguistique en commun et qu'ils puissent y participer, et à ce qu'ils la reconnaissent comme une pierre angulaire et une valeur commune servant de fondement au pays. Dans un récent rapport sur la diversité culturelle au Canada, les responsables du Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral libellaient la question en termes plus généraux, cherchant à déterminer la façon de favoriser la diversité sans créer de

### Forum sur les perceptions des Canadiens de diverses origines envers la dualité linguistique

En octobre 2007, le Commissariat aux langues officielles a organisé à Toronto un forum qui a donné l'occasion à des représentants de communautés ethnoculturelles de discuter de leur perception des langues officielles du Canada.

Les participants ont souligné leur volonté de contribuer à la société canadienne de diverses façons et de participer pleinement au dialogue national. Ils ont aussi reconnu que la dualité linguistique est un des éléments qui unissent les Canadiens et qui favorisent le multiculturalisme.

Les participants ne parlaient pas tous les deux langues officielles, mais ils souhaitaient tous avoir plus de possibilités d'apprendre l'autre langue officielle. Pour eux, la maîtrise des deux langues officielles permet, en plus de contribuer à l'intégration économique des immigrants, de mieux comprendre le pays, son histoire et sa culture, ainsi que de favoriser l'unité nationale. On constate, sans l'ombre d'un doute, une volonté et un fort désir de dialogue et une compréhension de la dualité linguistique comme valeur canadienne fondamentale. Bon nombre de participants ont souligné l'importance de trouver de nouvelles façons de nouer des liens entre les diverses communautés, à l'échelle tant locale que nationale.

divisions et d'encourager la citoyenneté partagée ou ouverte à tous dans une société multiculturelle<sup>29</sup>. Comment les langues officielles du Canada pourront-elles façonner la notion de citoyenneté partagée? De nos jours, la population canadienne a de multiples visages : ses membres peuvent être unilingues, bilingues ou multilingues; ils viennent souvent d'autres pays, avec lesquels ils maintiennent des liens par la famille, les amis et les traditions. Par ailleurs, ils adoptent l'identité collective et les valeurs communes du Canada. Malgré leurs différences et multiples identités,

<sup>29</sup> Jean Lock Kunz et Stuart Sykes, *De la mosaïque à l'harmonie : le Canada multiculturel au XX<sup>e</sup> siècle*, 2007, p. 3. Compte-rendu des tables rondes régionales organisées par le personnel du Projet de recherche sur les politiques.



Par ailleurs, les services offerts doivent être adaptés aux besoins particuliers des nouveaux arrivants. Ainsi, certaines communautés accueillent plus de réfugiés (qui ont des besoins plus spécifiques que les autres immigrants) pendant que d'autres (comme celle du Yukon et de l'Alberta) reçoivent de forts contingents de francophones, tant des jeunes entrepreneurs et professionnels du Canada que des immigrants. De plus, le type de communauté d'accueil est à prendre en considération. Une personne qui s'installe dans une petite municipalité bilingue du Manitoba vit sans aucun doute une expérience fort différente de celle qui déménage à Toronto, où l'on trouve une communauté francophone importante, mais dispersée. Il faut que le nouvel arrivant à Toronto se rende compte des son arrivée qu'il existe une communauté francophone à laquelle il peut se joindre. Par ailleurs, il est plus probable que des membres de la famille ou des amis de cet immigrant vivent déjà à Toronto (ce qui pourrait faciliter son intégration), mais cette possibilité est moindre s'il choisit de s'installer à Evanéline, à l'île-du-Prince-Édouard. Il faut considérer ces facteurs lorsque l'on procède à la planification des services. En ce qui a trait à l'intégration, la plupart des communautés ont pris des mesures pour préparer les résidents à la diversité culturelle et ainsi favoriser l'intégration des nouveaux arrivants. Cependant, l'intégration réelle se fait à long terme et non pas seulement durant les six mois suivant l'arrivée. En effet, il ne suffit pas, pour se sentir intégré, d'occuper un emploi, de trouver un logement et d'inscrire ses enfants à l'école. Il faut aussi pouvoir profiter de tous les aspects de la vie communautaire : sports, loisirs, associations communautaires, soutien aux aînés, etc. Les communautés doivent reconnaître d'emblée l'apport potentiel des nouveaux

citoyens et faire le nécessaire pour que ces derniers prennent part aux activités et projets communautaires. Les communautés francophones en situation minoritaire, qui ont souvent eu à défendre leurs droits linguistiques, ont mis sur pied des institutions et des organismes forts et leur ont donné le mandat de protéger et promouvoir leur langue et leur culture. Au fil des ans, ces institutions se sont attachées à soutenir les traditions et les valeurs qui ont contribué à définir la communauté et à lui donner des assises solides. L'intégration réelle et profonde des immigrants francophones dans les communautés pourrait exiger que les communautés et les gouvernements prennent le temps de réfléchir à ces valeurs et à une définition du citoyen « francophone ». Le désir de vivre en français, le fait d'exprimer son attachement à la langue et à la culture françaises ou l'usage du français dans ses rapports sociaux devraient suffire à déterminer son appartenance à la francophonie canadienne. Les années à venir seront déterminantes pour l'immigration francophone. Bien que les provinces et les municipalités aient un rôle important à jouer en ce qui concerne les structures d'accueil (quels que soient les projets décrits reçoivent du financement provincial ou municipal), il n'en demeure pas moins que ces initiatives ont pu être lancées grâce au leadership exercé par le gouvernement fédéral. Il faut reconnaître que le Plan d'action 2003-2008 a donné le signal dont les communautés avaient besoin pour se mobiliser et s'organiser. Il s'agit maintenant de donner un deuxième signal pour leur permettre de rester dans la bonne voie. Le temps est venu de faire des efforts ciblés, soutenus et importants pour que la présence du français continue de s'affirmer dans le Canada de demain.

Malgré ces progrès notables, on constate que le recrutement a donné des résultats plutôt modestes jusqu'à maintenant<sup>28</sup>. En plus des efforts du gouvernement fédéral, il faudrait que les provinces consultent les communautés francophones sur leurs besoins, comme prévoient la plupart des ententes fédérales-provinciales-territoriales en matière d'immigration, et qu'elles favorisent la sélection de candidats francophones qualifiés. Grâce à leurs divers programmes, comme les programmes provinciaux de nomination des candidats, tous les ordres de gouvernement peuvent contribuer à favoriser l'immigration francophone. Cependant, leurs mécanismes de promotion et de sélection doivent mieux s'arrimer aux stratégies et aux besoins des communautés. De plus, à toutes les étapes du processus d'immigration, l'image d'un Canada bilingue et de communautés francophones dynamiques doit être reflétée.

La plupart des structures d'accueil en français sont à l'état embryonnaire alors que certaines communautés, dont la petite communauté de Brooks, en Alberta, voient littéralement déferler les nouveaux arrivants et que les écoles ont de la difficulté à intégrer les élèves venus d'ailleurs, faute d'espace et de ressources. Il est évident que des sommes importantes devront être investies dans la création de structures d'accueil capables de satisfaire à la demande. Les fonds provenant du budget d'établissement de **Citoyenneté et Immigration Canada** doivent permettre aux communautés d'améliorer ces services à un rythme soutenu.

- **Lors d'un forum organisé par le Commissariat à Toronto en octobre 2007 avec des représentants de communautés ethno-culturelles, les participants francophones ont cerné des enjeux liés à l'interaction quotidienne de la dualité linguistique et de la diversité culturelle, soit :**
- **Services en français :** La faible disponibilité des services en français est un enjeu d'importance. En Ontario, les services offerts par les gouvernements ne sont pas toujours disponibles en français. Là où le service en français existe, il est trop souvent de piètre qualité. Ainsi, beaucoup de Canadiens qui croient les services en français moins adéquats que ceux offerts en anglais n'en font plus la demande.
- **Services d'intégration :** Le français est pratiquement inexistant à Toronto comme instrument d'intégration des nouveaux arrivants. Les francophones s'intègrent donc à la communauté anglophone où les services sont plus disponibles et mieux répartis sur le territoire.
- **Identification des francophones :** Pour plusieurs, la tendance à mettre l'accent, dans nos statistiques officielles et nos programmes sur les francophones de langue maternelle exclut de nombreux immigrants, en provenance notamment d'Afrique francophone qui n'ont pas le français comme « langue maternelle ». Ils sont comptabilisés comme allophones et cette façon de procéder nuit à leur sentiment d'appartenance et à la visibilité des communautés francophones.

<sup>28</sup> La proportion d'immigrants parlant le français seulement était de 3,8 p. 100 en 1997, et de 5 p. 100 en 2006. La proportion d'immigrants parlant le français et l'anglais est passée de 2,8 p. 100 en 1997 à 9 p. 100 en 2006. Ces données comprennent les immigrants qui se sont installés au Québec et sont tirées du site Web de Citoyenneté et Immigration Canada à l'adresse [www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques](http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques).

les besoins et lacunes en fait d'accueil. Les renseignements recueillis ont servi à suggérer des correctifs au Comité directeur de Citoyenneté et Immigration Canada.

De nombreux projets ont également été entrepris dans des provinces et territoires. Dans la plupart des provinces, on a pu créer une structure d'accueil ou renforcer celles qui existaient déjà. La majorité des projets en cours se fondent sur une stratégie globale qui vise à coordonner les activités dans tous les domaines dont la promotion de la communauté d'accueil, les services d'établissement, la scolarisation des enfants, l'engagement des employeurs et la sensibilisation des communautés à la diversité culturelle. De cette façon, toute la communauté est engagée dans l'effort d'intégration. Voici quelques exemples de projets en cours :

- Le Carrefour d'immigration rurale de la région Évangéline a élaboré un guide pour les nouveaux arrivants et lancé un DVD pour faire la promotion de cette région de l'Île-du-Prince-Édouard. En octobre 2007, le Festival Acadiversité, dont le thème était la diversité culturelle, a connu un franc succès.
- Grâce au soutien des paliers provincial et fédéral, l'Ontario s'est doté de trois réseaux pour l'immigration, un dans la région du Sud-Ouest, un autre dans la région de l'Est et un troisième dans la région du Nord. Ces trois réseaux sont à élaborer des plans stratégiques qui seront adaptés aux besoins de leurs milieux respectifs. Un centre a été créé à London pour offrir, sous un même toit, les services d'établissement, d'emploi et d'orientation. Le bureau de l'Ontario de **Citoyenneté et Immigration Canada** verse des fonds à l'Université d'Ottawa pour qu'elle élabore une stratégie triennale d'attraction et de maintien des immigrants francophones dans les communautés de langue officielle de cette province.
- L'Assemblée communautaire fransaskoise a réalisé un guide intitulé *Vivre en Saskatchewan – guide pour une intégration réussie*. Une foire interministérielle organisée par cette organisation a permis de sensibiliser plusieurs ministères provinciaux à la question de l'immigration. En septembre 2007, le premier ministre, Lorne Calvert, a accueilli au palais législatif un important groupe d'immigrants francophones.
- En septembre 2007, le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié un rapport dans lequel il formule un éventail de recommandations destinées à améliorer les services d'établissement en français qui seront mises en œuvre en 2008. Par ailleurs, la province a financé l'embauche de trois travailleurs en établissement dans les écoles francophones afin de faciliter l'accueil des nouveaux arrivants.
- L'Association franco-yukonnaise a créé des structures d'accueil qui visent autant les nombreux Canadiens venus des autres provinces que les immigrants. Cette communauté s'est dotée de moyens et de structures qui correspondent à ses besoins<sup>27</sup>.



Colin Robertson déclarait dans un récent article<sup>26</sup>, que la « francité » reste un élément essentiel de l'identité canadienne : elle est pancanadienne et n'est pas confinée au Québec. Un pays de plus en plus dépendant de l'immigration doit veiller à ce que sa population d'expression française puisse s'épanouir et profiter de l'arrivée des nouveaux immigrants de la même façon que sa population d'expression anglaise. Il s'agit d'un défi que doit relever autant le gouvernement du Québec que les communautés francophones en situation minoritaire au pays.

Pour les francophones en situation minoritaire, le fait de dépendre de l'immigration pour assurer leur croissance démographique présente certains défis. À l'extérieur du Québec, une infime proportion des immigrants parlent déjà le français à leur arrivée ou adoptent le français comme langue d'usage. Par conséquent, l'immigration constitue pour les francophones une force soustractive qui diminue non seulement leur poids démographique par rapport à l'ensemble du pays, mais aussi la vitalité du français au pays. Du côté anglophone, l'apport des immigrants a l'effet contraire, car la grande majorité des immigrants viennent s'ajouter à la population qui a l'anglais comme langue d'usage.

Cette perte de vitalité de la francophonie canadienne pourrait s'accroître, à moins qu'on ne prenne des moyens vigoureux pour augmenter le nombre d'immigrants qui parlent français et qui sont susceptibles de s'intégrer aux communautés de langue officielle. Heureusement, à la suite des interventions de la communauté francophone et du Commissariat, **Citoyenneté et Immigration Canada** a pris cette question au sérieux en lançant, en 2002, une vaste initiative

- destinée à augmenter le nombre d'immigrants francophones et à favoriser l'établissement et la rétention de ces immigrants dans les communautés francophones en situation minoritaire. En 2006, le Comité directeur de Citoyenneté et Immigration Canada—Communautés francophones en milieu minoritaire a présenté un nouveau plan quinquennal qui définit les cibles à atteindre et les stratégies à privilégier. En 2008, on peut constater que l'initiative lancée six ans plus tôt a entraîné la création d'un grand nombre de projets à l'échelle nationale ainsi que dans toutes les provinces, même s'il faudra attendre encore quelques années pour obtenir des résultats probants. Parmi les projets nationaux entrepris en 2007, mentionnons :
- En novembre, une délégation composée de représentants des communautés francophones, des gouvernements provinciaux et d'employeurs ont participé à une tournée de recrutement et de promotion. Cette tournée intitulée *Destination Canada* a mené la délégation à Paris, à Lyon, à Bruxelles et à Tunis.
- En septembre, l'Association canadienne pour l'éducation en langue française a tenu son congrès annuel sous le thème de la diversité culturelle dans les écoles. La Fédération nationale des conseils scolaires de langue française a adopté le même thème lors de son colloque annuel. Ce colloque a permis d'explorer les enjeux relatifs à l'accueil de nombreux immigrants qui choisissent le système scolaire francophone.
- La Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada a effectué une tournée des réseaux existants d'immigration francophones afin de déterminer

## REGARDS VERS L'AVENIR : LA PLEINE PARTICIPATION DE TOUS LES CANADIENS AU DIALOGUE À L'ÉCHELLE NATIONALE

Dans une allocution qu'il a prononcée à Québec en juin 2007, l'ancien président américain Bill Clinton expliquait que, pour réussir, toute communauté doit remplir trois conditions minimales :

- (1) tous les membres doivent être capables de participer pleinement à la vie communautaire au meilleur de leurs capacités;
- (2) la responsabilité du succès doit être partagée par tous;
- (3) tous les membres de la communauté doivent partager un sentiment d'appartenance<sup>24</sup>.

Toute en complexité et en évolution, l'identité canadienne exige un leadership rigoureux de la part du gouvernement fédéral qui doit veiller à ce que, à l'avenir, elle continue d'être inclusive et fondée sur des valeurs communes, sur la notion de pleine participation et d'égalité des chances, ainsi que sur le sentiment d'appartenance.

Les deux langues officielles du Canada ont joué un rôle primordial pour faciliter le dialogue et favoriser la cohésion au pays dans les années à venir. Lorsqu'on imagine la nouvelle réalité d'une nation de plus en plus diversifiée, urbaine et multiculturelle, deux questions fondamentales sur la dualité linguistique doivent être examinées :

- (1) Comment faire en sorte que les communautés francophones profitent équitablement de l'immigration afin qu'elles puissent continuer à s'épanouir et à contribuer au dialogue national?
- (2) Comment veiller à ce que la dualité linguistique continue de représenter, pour tous les Canadiens, un élément qui les réunit et une pierre angulaire de l'unité nationale?

« La dualité linguistique et la réalité de la diversité culturelle sont deux choses qui me semblent essentielles à notre idée de nous-mêmes comme Canadiens et Canadiennes. »  
La très honorable Adrienne Clarkson<sup>25</sup>

24 Cité par Patrice Ryan et Frédéric Bérard, « Les trois solitudes », dans André Pratte, éd., *Reconquérir le Canada : un nouveau projet pour la nation québécoise*, Montréal, Éditions Voix parallèles, 2007, p. 141.

25 Allocution prononcée au Forum de discussion sur les perceptions des Canadiens de diverses origines envers la dualité linguistique, organisé par le Commissariat aux langues officielles en octobre 2007.

Les données du recensement de 2006 montrent les répercussions croissantes de l'immigration et de la population allophone sur le paysage linguistique du Canada. L'augmentation du nombre d'allophones continue de faire baisser la proportion des personnes ayant comme langue maternelle le français ou l'anglais. Au total, 20 p. 100 de la population a pour langue maternelle une langue autre que le français ou l'anglais. Comme le Canada dépend de plus en plus de l'immigration pour assurer la croissance de sa population, il n'est pas surprenant que la proportion des gens qui ont pour langue maternelle une des deux langues officielles diminue.

Après la publication des données du recensement, les médias ont rarement abordé le fait que la

diversité du Canada s'exprime encore essentiellement dans nos deux langues officielles, et que les immigrants adoptent une des deux langues officielles comme langue d'usage.

En 2006, la grande majorité (93,6 p. 100) des Canadiens nés à l'étranger indiquaient qu'ils

pouvaient tenir une conversation en français, en anglais ou dans les deux langues officielles. On a constaté la même chose chez les nouveaux

arrivants<sup>20</sup> au pays (90,7 p. 100). Par ailleurs, l'utilisation de l'une ou des deux langues officielles par les immigrants augmente

naturellement en fonction du nombre d'années passées au Canada. En effet, le français et l'anglais restent clairement les langues qui

façonnent le dialogue national dans notre pays<sup>21</sup>, et le taux de bilinguisme des anglophones et des allophones continue d'augmenter, mais bien

qu'assez lentement<sup>22</sup>.

20 Par nouveaux arrivants, on entend la population qui est arrivée au Canada cinq ans ou moins avant le recensement.

21 Au total, 98 p. 100 de la population parle au moins une langue officielle du Canada.

22 Entre 2001 et 2006, le niveau de bilinguisme français-anglais est passé de 9 p. 100 à 9,4 p. 100 chez les allophones, et de 11,8 p. 100 à 12,1 p. 100 chez les allophones.

23 Cite dans Sarah Hampson, « The Interview: Rudyard Griffiths: Closing a chapter in history », *The Globe and Mail*, 18 février 2008, p. L3.

Rudyard Griffiths<sup>23</sup>

« [...] comme nous sommes une société hautement pluraliste, le temps est peut-être venu de penser à ce que nous avons en commun, plutôt que de célébrer nos différences. En cherchant nos points communs, nous devons tourner notre regard vers l'histoire, celle de l'union du Canada français et du Canada anglais qui a mené à l'établissement des institutions démocratiques et à la création des valeurs sur lesquelles reposent la prospérité et la force de notre pays [traduction] »



La réflexion sur la relation entre la dualité linguistique et la diversité culturelle du Canada n'est pas nouvelle. Le débat a cours depuis les années 1960 alors que la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme déclarait, dans son rapport préliminaire publié en 1965, que le Canada vivait la plus grande crise de son histoire, en raison du mouvement indépendantiste au Québec et de l'hostilité à l'égard du français dans le reste du pays. Dans ses recommandations, la Commission proposait un nouveau partenariat entre les Canadiens francophones et anglophones. À partir de ce moment, le gouvernement du Canada fonctionnerait plus efficacement en français, et les provinces à forte population anglophone seraient encouragées à accroître leur offre de services publics dans la langue de la minorité, là où la demande le justifierait. On prendrait aussi des mesures pour reconnaître la contribution et le patrimoine des autres communautés culturelles. Par suite de ces recommandations, les gouvernements successifs ont adopté la *Loi sur les langues officielles* en 1969, une politique du multiculturalisme en 1971, la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 et la *Loi sur le multiculturalisme canadien* en 1988.

« La reconnaissance et le respect de la diversité sont au cœur de l'histoire politique du Canada, et les débats contemporains au sujet du multiculturalisme ne sont que la continuation d'une conversation qui a cours depuis longtemps au pays. Cette tradition est fondée dans les engagements historiques à l'égard du Canada français et des Autochtones, qui se voient tous deux – et de plus en plus par les autres – comme des sociétés distinctes ou "nations" au sein de l'État canadien. Ces accommodements encadraient le contexte culturel du Canada, où l'on retrouvait de nouvelles formes de diversité découlant de l'immigration des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. [traduction]<sup>19.</sup> »

19 Keith Banting, Thomas J. Courchene et F. Leslie Seidle, éd., *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2007, p. 649.

Le Commissariat aux langues officielles s'intéresse à la relation entre les langues officielles et la diversité culturelle depuis un certain temps. Dans son rapport annuel 2005-2006, la commissaire en poste à l'époque a traité en profondeur de l'avenir du pays et de la contribution de la dualité et de la diversité au développement et à la modernisation du Canada. Elle y a expliqué la façon dont l'obligation de promouvoir la dualité linguistique et de soutenir les communautés de langue officielle devait être envisagée dans un contexte en évolution marqué par l'influence croissante de la diversité culturelle. Par ailleurs, elle a présenté une recommandation au gouvernement fédéral, demandant que la ministre des Langues officielles entame un dialogue auprès des intervenants de la société canadienne dans le but de déterminer les mesures à prendre pour intégrer les valeurs de la dualité et de la diversité aux politiques fédérales.

#### En 2005-2006, la commissaire a recommandé :

« Que la ministre des Langues officielles entame un dialogue auprès des divers intervenants de la société canadienne dans le but de déterminer les actions à prendre afin de pleinement intégrer à notre mode de gouvernance les valeurs fondamentales que sont la dualité linguistique et la diversité culturelle et d'en tirer tous les avantages qui en découlent. »

Le gouvernement n'a pas donné suite à la recommandation, mais cette question est plus importante que jamais et doit être traitée si on veut continuer à promouvoir la dualité linguistique comme un élément essentiel de l'identité canadienne et de l'unité nationale. De façon plus audacieuse, on doit pouvoir répondre à ceux qui, avec raison ou non, remettent en question la pertinence de la dualité linguistique comme une partie intégrante de la citoyenneté, de l'identité et des valeurs canadiennes dans le contexte actuel de la diversité croissante. Le commissaire se fait souvent demander comment on peut justifier l'existence des politiques et des dépenses fédérales en matière de dualité linguistique lorsque 46 p. 100 et 40 p. 100 des résidents de Toronto et de Vancouver respectivement sont nés à l'étranger et que plus de 100 langues sont parlées dans les foyers de la plus grande ville du Canada. Par ailleurs, étant donné que la population de ce pays connaît une croissance principalement grâce à l'immigration et que la plupart des immigrants s'intègrent à la communauté anglophone majoritaire, quelles mesures peut-on prendre pour continuer d'appuyer une forte présence de francophones un peu partout au pays et faire en sorte que les deux groupes de langue officielle profitent autant l'un que l'autre de l'arrivée d'immigrants?

Dans les pages suivantes, nous parlerons de la vision d'un pays en pleine évolution, d'une nation culturellement diversifiée où le dialogue national se déroule dans deux langues officielles qui sont ancrées dans l'histoire du pays et qui doivent être au cœur de notre avenir. Le commissaire espère que le gouvernement fédéral aura la volonté d'examiner les liens qui existent entre les programmes et politiques en vigueur sur la dualité linguistique et le multiculturalisme pour les adapter à la nouvelle réalité du pays.

Les Canadiens ont toujours eu des débats existentiels lorsqu'il était question d'identité et ils se sont souvent définis par leurs différences avec leur voisin du Sud. Un élément de l'identité canadienne qui les différencie clairement est le fait que le Canada est formé de deux groupes linguistiques, qui ont émergé d'un accommodement fait, depuis les tout débuts de l'histoire de notre pays, les deux communautés linguistiques ont travaillé ensemble et ont établi une relation fondée sur le respect mutuel. Elles ont appris à faire place aux différences et à instaurer un dialogue.

« Les approches canadiennes en matière de diversité reflètent naturellement les réalités canadiennes. En principe, le Canada est l'un des pays les plus multiculturels au monde. Parmi les pays de l'OCDE, il occupe une position presque unique en raison de la coexistence de trois dimensions de la différence : la division historique entre les communautés d'expression française et anglaise, qui représente la réalité centrale de la vie politique canadienne; la présence d'Autochtones un peu partout au pays, dont bon nombre revendiquent depuis longtemps leur autonomie; et d'importants communautés d'immigrants [traduction] ».<sup>17</sup>

Au fil du temps, l'ouverture et l'esprit d'accommodement issus de la relation entre les deux communautés linguistiques ont également ouvert la porte au développement du Canada comme une nation inclusive et multiculturelle, grâce à l'arrivée de vagues successives d'immigrants qui ont fuit l'oppression, ou qui cherchaient un meilleur avenir et souhaïtaient recommencer leur vie dans un pays démocratique. Les valeurs qui sous-tendent la dualité linguistique – l'acceptation, la tolérance et l'ouverture aux autres cultures – ont joué un rôle important dans l'évolution pacifique du pays et son attrait comme pays d'accueil. Comme l'a récemment déclaré Michaël Adams, « la réciprocité de l'accommodement raisonnable n'est pas un principe si nouveau après tout : on retrouve en effet des lois, des règles, des normes, des institutions et des forces d'intégration économique, culturelle et sociale extrêmement puissantes. Les Canadiens épousent ce principe depuis très longtemps<sup>18</sup>. » [traduction]

Lorsqu'ils font l'apprentissage de leur deuxième langue officielle et qu'ils découvrent la culture de l'autre groupe de langue officielle, bon nombre de Canadiens vivent des expériences qui leur permettent de comprendre ce que vivent les immigrants et d'être plus sensibles à leur situation. Bien que le passage à l'action et à des mesures concrètes ait tardé à venir, cette capacité à reconnaître et à accommoder la différence a maintenant des répercussions sur la façon dont la société canadienne répond aux besoins, par exemple, des Autochtones, qui ont été marginalisés sur les plans économique, culturel et géographique.

17 Keith Banting, Thomas J. Courchene et F. Leslie Seidle, éd., *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2007, p. 648.

18 Michael Adams, « Symposium: Multiculturalism », *The Globe and Mail*, 8 décembre 2007, p. D31.



Le gouvernement fédéral devrait aussi retenir les leçons du passé en ce qui concerne un autre vaste projet de réforme que le gouvernement actuel voudrait réaliser : circonscrire le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence exclusive des provinces.

Au même titre que la réforme du Sénat, cet enjeu vient raviver un vieux débat au sein de la fédération. Certaines provinces voient l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral comme une intrusion dans leurs compétences ou une façon à peine voilée d'influer indûment sur les programmes provinciaux et territoriaux en y imposant des « normes » nationales. Par le passé, le Québec et l'Alberta ont dénoncé toute initiative fédérale qui touchait à leurs domaines de compétence. Cependant, d'autres provinces et territoires accueillent cette pratique favorablement, parce que le gouvernement fédéral contribue ainsi au financement de certains programmes sociaux, en versant des fonds au gouvernement de la province ou du territoire, ou en accordant des sommes directement aux contribuables.

Le commissaire se demande quelles seront les répercussions de cette réforme sur le programme des langues officielles.

Dans le contexte actuel, il faut admettre que le gouvernement fédéral ne peut être le seul à contribuer à l'atteinte des objectifs, en matière de langues officielles, visés par la *Charte canadienne des droits et libertés* ou les lois et règlements fédéraux. Les provinces ont aussi des responsabilités importantes, particulièrement dans les domaines qui relèvent de leur compétence exclusive comme la santé et l'éducation. L'une des responsabilités premières du gouvernement fédéral est de créer des partenariats avec d'autres ordres de gouvernement afin de prendre des mesures concertées et porteuses de meilleurs résultats pour les membres des communautés de langue officielle. Ces partenariats sont souhaitables, mais ils ne doivent pas entraver les efforts du gouvernement fédéral de satisfaire à ses obligations en matière de langues officielles.

Autrement dit, si elle survient, la réforme du pouvoir de dépenser ne doit pas se faire au détriment des droits linguistiques. Le gouvernement fédéral doit prévoir des mécanismes qui lui permettront de continuer à jouer un rôle de premier plan dans le développement des communautés de langue officielle et dans la promotion de la dualité linguistique au Canada en respectant les compétences de chacun des ordres de gouvernement.

## RECOMMANDATION

Le commissaire recommande que le premier ministre fasse en sorte que le gouvernement respecte intégralement ses obligations linguistiques et la vitalité des communautés de langue officielle lors de toute réforme d'envergne, comme une révision de programmes, un transfert de responsabilités ou un changement de mandat d'une institution fédérale, sa privatisation ou son déménagement.

- obtenir, quand on proposait de transférer ou de retirer des responsabilités à un autre ordre de gouvernement ou au secteur privé, l'engagement de favoriser le développement des communautés de langue officielle touchées, de consulter ces communautés quant à leurs besoins et intérêts et de prévoir des mesures concrètes à cet égard;
- veiller à ce qu'il existe des mécanismes de recours adéquats et les faire connaître à la population;
- établir des mécanismes de suivi qui permettent d'évaluer le respect des engagements en matière de langues officielles;
- tenir compte des préférences linguistiques des employés du gouvernement fédéral travaillant dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail, lorsque le service est transféré à un autre ordre de gouvernement ou au secteur privé.

Toutefois, le 1<sup>er</sup> avril 2007, le **Secrétariat du Conseil du Trésor** a aboli la politique de 2002, mais il en a conservé les principes en les inscrivant à l'annexe E du *Guide pour la préparation des soumissions au Conseil du Trésor*. Ce guide offre des conseils pratiques aux

ministères et propose des questions que ceux-ci devraient prendre en considération pour évaluer les répercussions de leurs décisions sur les langues officielles. Par contre, rendu à l'étape d'une soumission au Conseil du Trésor, un ministre a déjà pris les grandes décisions quant à l'orientation de ses politiques et programmes. De plus, ce guide n'a pas la même visibilité qu'une politique ni sa force contraignante. Or, selon le commissaire, il y a lieu de s'interroger sur le sort qui est réservé aux langues officielles. Au moment d'envisager des transformations importantes, le gouvernement va-t-il se souvenir des conclusions du rapport intitulé *Maintenir le cap?* Va-t-il se rappeler des principes pour veiller au respect des langues officielles alors que ceux-ci se retrouvent désormais en annexe d'un guide? Quelle est la place des langues officielles dans le processus décisionnel?

À la lumière des leçons du passé récent, le commissaire considère que le gouvernement fédéral serait mal avisé de procéder à des réformes d'envergne ou d'introduire de nouvelles pratiques administratives sans tenir pleinement compte de ses obligations en matière linguistique et des répercussions possibles sur les communautés de langue officielle. D'ailleurs, est-il nécessaire de rappeler la nature explicite de la partie VII à cet égard?

Bien sûr, le commissaire ne remet pas en question le pouvoir de l'État de prendre des décisions et de gouverner. Toutefois, comme on peut le lire dans l'étude *Maintenir le cap* publiée en 1999, dans « les cas où le gouvernement décide de s'acquitter de ses responsabilités d'une manière différente, le régime en vigueur de droits linguistiques et d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire doit continuer de s'appliquer intégralement<sup>16</sup>. » Presque dix ans plus tard, le gouvernement ne doit pas faire abstraction des leçons du passé et mettre en péril les progrès réalisés jusqu'ici.

Les cinq principes directeurs dégagés dans l'étude du Commissariat de 1998, intitulée *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*<sup>15</sup> :

- Préservation des droits linguistiques acquis du public;
- Mise en place de mécanismes de recours et de redressement;
- Mise en place de mécanismes de reddition des comptes;
- Obtention d'un engagement formel visant à protéger et à promouvoir le développement des communautés minoritaires de langues officielles;
- Prise en compte des droits linguistiques des fonctionnaires touchés par ces transformations.

s'est attiré le gouvernement de l'époque pour ne pas s'être suffisamment soucie des communautés de langue officielle avant de lancer sa vague de réforme.

Le Commissariat s'était alors longuement penché sur la question. En 1998, il avait notamment commandé une importante étude dont il semble maintenant pertinent de rappeler les tenants et aboutissants. Cette étude, intitulée *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*<sup>13</sup>, dénonçait vivement les répercussions des transformations gouvernementales, les qualifiant de « d'érosion lente et subtile qui affaiblit le programme des langues officielles. »

Cette étude énonçait cinq principes directeurs pour guider le gouvernement dans ses projets de réforme.

Enfin, l'étude recommandait de constituer un groupe de travail qui aurait le mandat de cerner les problèmes que les transformations du gouvernement engendreraient sur le plan des langues officielles et de proposer des mesures correctives. Le président du Conseil du Trésor s'est empressé de mettre cette recommandation en œuvre en formant un groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles présidé par Yvon Fontaine, qui était à l'époque vice-recteur à l'Université de Moncton.

En janvier 1999, dans son rapport intitulé *Maintenir le cap : la dualité au défi des transformations gouvernementales*<sup>14</sup>, le groupe de travail a confirmé ce que le Commissariat avait dénoncé, soit que les réformes gouvernementales affaibliraient la dualité linguistique du Canada.

- entreprendre une analyse détaillée des répercussions portant sur le service au public dans la langue officielle de son choix, sur la langue de travail des employés du
- Au bout du compte, cet enchaînement d'initiatives a donné lieu à de nouveaux engagements. En 2002, le **Secrétariat du Conseil du Trésor** a adopté une politique qui prévoyait des mécanismes destinés à assurer la bonne gestion des différents modes de prestation de services et à veiller au respect des langues officielles du Canada. Méconnue du public, cette politique énonçait les principes qui devaient baliser la manière de modifier les modes de prestation des services et évaluer les répercussions de ces transformations sur les communautés de langue officielle. Dans le cadre de cette politique, les ministères devaient :

<sup>13</sup> Pour consulter l'étude sur les effets des transformations du gouvernement, voir le site Web du Commissariat à l'adresse [www.languesofficielles.gc.ca/html/stu\\_etu\\_031998\\_f.php](http://www.languesofficielles.gc.ca/html/stu_etu_031998_f.php)

<sup>14</sup> Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *Maintenir le cap : la dualité au défi des transformations gouvernementales*, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, janvier 1999, p. 11. Rapport préparé à l'intention du président du Conseil du Trésor et affiché sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'adresse [www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/tb\\_a3/dwnld/ol\\_gov\\_f.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_a3/dwnld/ol_gov_f.pdf).



## LES DURES LEÇONS DU PASSÉ : LES TRANSFORMATIONS GOUVERNEMENTALES

Le gouvernement actuel a amené ou envisagé des transformations institutionnelles qui prennent plusieurs formes. Il est notamment question d'instaurer d'autres modes de prestation de service et de procéder à certaines dévolutions de pouvoir.

### Exemple de dévolution qui a nui aux droits linguistiques

En 1996, l'administration fédérale a choisi, comme suite aux modifications de la *Loi sur les contraventions*, de transférer par entente, à des provinces, territoires et municipalités, sa responsabilité d'engager des poursuites pénales en cas d'infractions à des lois et règlements fédéraux. En procédant à cette dévolution, il a négligé de veiller à ce que ces provinces ou municipalités respectent tous les droits linguistiques garantis par le *Code criminel* et la *Loi sur les langues officielles*. Il a alors fallu recourir à la Cour fédérale pour forcer **Justice Canada** à prendre « les mesures nécessaires » pour assurer le respect de ces droits linguistiques. Ce cas illustre les conséquences de la dévolution des responsabilités fédérales sur le droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix.

Comme le fait remarquer M. Massicotte, au premier abord, « si aucune balise autre que la préférence majoritaire des électeurs d'une province n'éclaire les nominations sénatoriales effectuées par les premiers ministres à l'avenir, il est à craindre que certaines minorités linguistiques perdront l'avantage dont elles jouissent actuellement.<sup>11</sup> » Il ajoute que « les minorités de langue officielle ont peu à gagner, mais beaucoup à perdre, si le mode de sélection des sénateurs est modifié.<sup>12</sup> »

Les répercussions des changements proposés seront bien réelles puisque le Sénat agit de plus en plus comme protecteur des communautés de langue officielle. Les sénateurs ont participé activement aux travaux du Comité mixte sur les langues officielles entre 1980 et 2002, année où ils ont formé leur propre comité sur le sujet, montrant ainsi l'importance qu'ils y accordent. Ils ont aussi pris des mesures concrètes. À titre d'exemple, les efforts persévérants du sénateur Jean-Robert Gauthier pour faire accepter son projet de loi ont eu pour effet de renforcer, en 2005, l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* en clarifiant les obligations de l'ensemble des institutions fédérales.

C'est donc dire que le Sénat peut jouer un rôle important de promoteur et de protecteur des droits linguistiques au sein du Parlement, et il incombe au gouvernement de pleinement considérer l'incidence de sa réforme sur les communautés de langue officielle. Cette responsabilité est d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans l'esprit de la partie VII de la *Loi*.

Le commissaire entend poursuivre sa réflexion à ce sujet, et il continuera de faire valoir l'importance de cet enjeu.

11 Louis Massicotte, *Les répercussions possibles d'un sénat élu sur les minorités de langue officielle du Canada*, rapport non publié rédigé pour le Commissariat aux langues officielles, mars 2007, p. 29.

12 *Ibid.*, p. 18.

Le gouvernement est revenu à la charge le 16 octobre 2007, dans son plus récent discours du Trône, dans lequel il réitère son intention d'apporter des changements aux institutions parlementaires du Canada. Le débat a repris de plus belle.

Compte tenu des intentions du gouvernement et de l'importance de la question, le Commissariat a demandé à Louis Massicotte, professeur agrégé au Département de science politique de l'Université de Montréal, d'étudier le rôle joué jusqu'à maintenant par le Sénat en matière de protection des minorités en général et, plus particulièrement, des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le Commissariat a également donné à Louis Massicotte le mandat d'étudier les mécanismes les plus susceptibles de protéger les minorités linguistiques si les sénateurs étaient un jour élus plutôt que nommés.

### Extrait du discours du Trône du 16 octobre 2007

« Les Canadiens comprennent que la force de la fédération dépend de celle de ses institutions démocratiques. Notre gouvernement estime que le Canada n'est pas bien servi par le Sénat sous sa forme actuelle. Il faut que nos institutions reflètent notre attachement commun à la démocratie. Pour ce faire, notre gouvernement poursuivra son programme de réforme démocratique. Il présentera donc de nouveau des projets de loi importants de la dernière session, dont ceux qui touchent la consultation directe des électeurs au sujet de la sélection des sénateurs et de la durée de leur mandat<sup>8</sup>. »

Il faut dire que la réforme du Sénat n'est pas un enjeu nouveau dans l'histoire du pays. Elle a fait l'objet de nombreuses études et rapports, surtout depuis les années 1960. Cependant, quand on passe en revue les multiples études, travaux des commissions et rapports des 50 dernières années, on constate que très peu se sont penchés sur les répercussions que pourrait avoir sur les communautés de langue officielle la formation d'un Sénat élu.

Ce constat inquiète le commissaire, en particulier, parce que la réforme du Sénat proposée par le gouvernement actuel ne tient aucunement compte des communautés de langue officielle. En fait, la formule proposée pourrait même diminuer considérablement la capacité de ces communautés d'avoir une influence sur le résultat de la consultation puisqu'elle présente un scrutin dont les votes seraient complés par province plutôt que par circonscription. Un tel scrutin diminuerait le poids électoral des communautés de langue officielle en raison justement de leur statut minoritaire à l'échelle provinciale. Comme le souligne M. Massicotte, la formule que prévoit l'initiative actuelle du gouvernement « est peu favorable à l'endroit des minorités de langue officielle. »<sup>9</sup>

La Constitution canadienne ne comporte aucune précision sur la représentation des communautés de langue officielle au Sénat. De ce fait, elle offre peu de garanties aux communautés de langue officielle. Cependant, jusqu'à maintenant, ces communautés ont été bien représentées au Sénat. Les premiers ministres qui se sont succédés ont toujours veillé à nommer des sénateurs issus des communautés de langue officielle même si la Constitution ne les y obligeait pas<sup>10</sup>. D'ailleurs, à l'heure actuelle, ces communautés sont bien représentées au Sénat par des personnes aptes à veiller à leurs intérêts.

- 8 Gouverneur général, *Un leadership fort. Un Canada meilleur – discours du Trône : le 16 octobre 2007*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2007, p. 9.
- 9 F.A. Kunz, *The Modern Senate of Canada 1925-1963. A Re-Appraisal*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 47.
- 10 Louis Massicotte, *Les répercussions possibles d'un sénat élu sur les minorités de langue officielle du Canada*, rapport non publié rédigé pour le Commissariat aux langues officielles, mars 2007, p. 18.

## LA RÉFORME DU SÉNAT

dans ses projets de réforme, il doit faire preuve de discernement et d'un sens aigu des responsabilités à l'égard de la dualité linguistique du Canada.

Quelles sont les incidences possibles de la réforme du Sénat et des autres transformations importantes en matière de langues officielles?

D'abord, un bref rappel des faits récents. Le 3 avril 2006, dans le discours du Trône ouvrant la première session de la 39<sup>e</sup> législature, le gouvernement a annoncé son intention de réformer le système électoral et les institutions démocratiques du pays, dont le Sénat. Le 30 mai suivant, il a déposé au Sénat le projet de loi S-4 intitulé *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867*. Ce projet de loi visait à limiter à huit ans la durée du mandat des sénateurs.

### Extrait du discours du Trône du 3 avril 2006

« Pour conserver toute sa force et son efficacité, la fédération canadienne doit s'adapter aux besoins changeants de la société. S'appuyant sur les travaux entrepris par la législature précédente, le gouvernement fera appel à la participation des parlementaires et des citoyens pour l'examen des enjeux touchant le système électoral et les institutions démocratiques du Canada. Parallèlement, il cherchera des moyens qui permettraient au Sénat de mieux refléter les valeurs démocratiques des Canadiens et les besoins des régions du pays<sup>7</sup>. »

Ce projet de loi a ensuite été examiné par le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Dans son rapport, ce dernier a recommandé des mandats de 15 ans plutôt que de 8 ans, sans possibilité de prolongement ou de renouvellement. Il a aussi recommandé au gouvernement de demander un renvoi à la Cour suprême du Canada pour confirmer la constitutionnalité du projet de loi S-4. Ce projet de loi est mort au Feuilleton à la prorogation du Parlement.

Le 13 décembre 2006, le gouvernement a présenté un deuxième projet de loi, le C-43, intitulé *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*. Ce projet de loi proposait la tenue de consultations électorales au sein de chaque province pour guider le premier ministre lors du processus de nominations des sénateurs. Ainsi, lorsqu'un siège deviendrait vacant au Sénat, les électeurs d'une province pourraient faire connaître leurs préférences en fonction d'une liste de candidats représentant l'ensemble de la province (plutôt que dans les limites des circonscriptions électorales). Le premier ministre ferait ensuite ses nominations en utilisant les résultats du scrutin. Le projet de loi C-43 n'a pas pu être étudié en comité avant la prorogation du Parlement et est donc mort au Feuilleton en septembre 2007.



# PARTIE 1 : LES CHANGEMENTS AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

Les deux derniers discours du Trône ont annoncé des changements importants pour la fédération canadienne. Dans celui du 16 octobre 2007, le gouvernement fédéral a dit qu'il entend renforcer la fédération en poursuivant son programme de réforme du Sénat et en amorçant d'autres transformations majeures. Il est notamment question d'imposer des limites claires à l'utilisation de son pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence exclusive des provinces.

## Extrait du discours du Trône du 16 octobre 2007

« Notre gouvernement estime que les compétences constitutionnelles de chaque ordre de gouvernement doivent être respectées. À cette fin, et guidé par notre vision d'un fédéralisme d'ouverture, notre gouvernement déposera un projet de loi qui imposera des limites explicites à l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser pour des nouveaux programmes à frais partagés dans les compétences exclusives des provinces. Cette loi autorisera les provinces et les territoires à se retirer de ces nouveaux programmes, avec juste compensation, s'ils en offrent qui sont compatibles<sup>5</sup> ».

Le Sénat et le partage des pouvoirs sont au cœur du régime constitutionnel canadien et, de ce fait, concernent directement le régime linguistique du

Le gouvernement fédéral hérite d'un riche passé en matière de langues officielles qu'il se doit de préserver, et d'importantes obligations juridiques lui incombent. Au fur et à mesure qu'il s'engage

Il est vrai que le Canada évolue et que personne ne peut mettre en doute le bien-fondé d'une réévaluation périodique du fonctionnement des institutions démocratiques et des pratiques administratives de l'État. Toutefois, il ne faudrait pas mettre en péril l'essentiel d'une chose en essayant d'éliminer les inconvenients d'une autre. La fédération canadienne est le résultat d'un long parcours, d'une riche tradition d'accommodements et de négociations parfois éprouvantes. Comme l'a dit John D. White, alors procureur général de la Saskatchewan, « [traduction] Une nation est construite lorsque les collectivités qui la composent prennent des engagements à son égard, quand elles renoncent à des choix et des possibilités, au nom d'une nation, [...] quand les collectivités qui la composent font des compromis, quand elles se donnent des garanties mutuelles, quand elles échangent et, peut-être plus à propos, quand elles reçoivent des autres les avantages de la solidarité nationale. Les fils de milliers de concessions mutuelles tissent la toile de la nation<sup>6</sup>. »

Pour gérer leurs relations, les Canadiens ont fondé des institutions et adopté des pratiques, qui, même si elles n'ont pas toujours fait l'objet de consensus, assurent un fragile équilibre permettant néanmoins au Canada de se développer.

<sup>5</sup> Gouverneur général, *Un leadership fort. Un Canada meilleur* – discours du Trône : le 16 octobre 2007, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2007, p. 9.

<sup>6</sup> Bureau du Conseil Privé, *Le gouvernement du Canada présente le projet de loi sur la clarté*, [www.pco-bcp.gc.ca/la/la/index.asp?lang=fr&page=federal&doc=constitution/clarityact/clarity\\_t.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/la/la/index.asp?lang=fr&page=federal&doc=constitution/clarityact/clarity_t.htm).

propre et sa culture propre plutôt qu'à les marginaliser. Tant de crises dont nous avons été témoins, en Europe et ailleurs, trouvent leur origine dans le fait qu'une communauté a senti, à une certaine période du passé, que sa langue était bafouée<sup>4</sup>. »

Le Canada évolue dans ce contexte changeant, et il est indéniable que sa dualité linguistique subit aussi de fortes pressions. En plus de la composition linguistique du pays, qui évolue rapidement, le gouvernement fédéral fait face à d'importantes transformations. Le débat sur la réforme du Sénat et d'autres projets de réforme, comme celle du pouvoir de dépenser en sont des exemples.

Par conséquent, le régime fédéral des langues officielles n'a jamais été aussi pertinent. Il tire sa raison d'être de l'idée qu'il existe, dans notre pays et dans le monde, plus d'une façon d'être, de communiquer et de se comporter, et qu'il faut protéger cette richesse. Il s'inscrit dans la vision d'une société pluraliste, génèreuse, et respectueuse des différences, qui reconnaît la

valeur de la langue comme une constituante fondamentale de son identité et de son développement. Il se rattache également à la notion de citoyenneté partagée, c'est-à-dire une société où l'on cultive le sentiment d'appartenance chez tous les Canadiens, sans égard à leur situation sociale, économique et démographique.

Dans le présent chapitre, il est donc question de la dualité linguistique dans un pays et un monde qui subissent de profonds changements. Nous y brosons d'abord un tableau de certaines propositions de réforme de l'État canadien et de leur incidence possible sur le programme des langues officielles. Nous poursuivons par une réflexion sur l'interaction entre la dualité linguistique et la diversité culturelle, une question que nous avons déjà abordée dans d'autres rapports annuels.

# CHAPITRE II : LES LANGUES OFFICIELLES DANS UN MONDE EN ÉVOLUTION

« D'ABORD, LA CULTURE ANGLAISE ET LA CULTURE FRANÇAISE NE SONT PAS, ET NE PEUVENT ÊTRE, DEUX ENTITÉS DISTINCTES L'UNE DE L'AUTRE OU DE TOUT AUTRE HÉRITAGE CULTUREL AU CANADA [...] NI L'UN[E] NI L'AUTRE NE DOIT CHERCHER PAR QUELQUE PRESSION À ABSORBER L'AUTRE; [ELLES] DOIVENT ÉVOLUER L'UN[E] À CÔTÉ DE L'AUTRE, L'UN[E] INFLUENÇANT L'AUTRE [...] »

LE TRÈS HONORABLE LESTER B. PEARSON

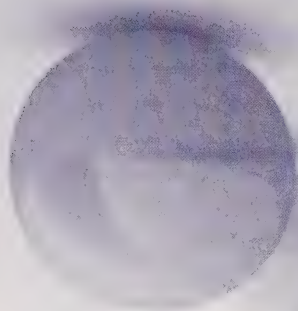
Au cours des dernières années, de nombreux chercheurs, auteurs et organismes dans le monde maintiennent que la mondialisation et d'autres grandes transformations changent les bases traditionnelles des échanges et tendent à uniformiser les langues et les cultures<sup>1</sup>.

Tove Skutnabb-Kangas, professeure de l'Université Roskilde au Danemark, souligne par exemple que la diversité linguistique, au même titre que la biodiversité, fait partie du patrimoine humain, mais que 90 p. 100 des langues parlées aujourd'hui dans le monde disparaîtront avant la fin du siècle si rien n'est fait pour les préserver<sup>2</sup>. Heureusement, nous voyons aussi émerger une prise de conscience que les langues, éléments essentielles de l'identité, doivent être reconnues et protégées, lors de la création d'espaces politiques. Au sein de l'Union européenne, le

Groupe des intellectuels pour le Dialogue Interculturel, sous la présidence de l'écrivain Amin Maalouf, a reconnu qu'il ne faut pas succomber à la tentation de laisser une seule langue, l'anglais, occuper une place prépondérante dans les travaux des institutions européennes. Selon ce groupe, une « telle évolution ne [...] semble pas souhaitable. Parce qu'elle serait préjudiciable aux intérêts économiques et stratégiques du continent comme de tous ses citoyens, quelle que soit leur langue maternelle; et aussi parce qu'elle serait contraire à l'esprit même du projet européen<sup>3</sup> ». Le groupe poursuit sa réflexion : « Nul ne peut adhérer de tout cœur à l'ensemble européen s'il n'a le sentiment que sa culture spécifique, et d'abord sa langue, y est pleinement respectée, et que l'intégration de son pays à l'Union européenne contribue à épanouir sa langue

- 1 Nous pouvons donner l'exemple de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité et des expressions culturelles qui a été adoptée en octobre 2005 par une forte majorité d'États membres. Le Canada a alors indiqué qu'il continuerait à jouer un rôle de chef de file international dans le but de promouvoir la Convention et sa mise en œuvre.
- 2 Tove Skutnabb-Kangas, *Linguistic Genocide in Education—Worldwide Diversity and Human Rights?*, Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2000.
- 3 Groupe des intellectuels pour le dialogue interculturel, *Un défi salutaire : Comment la multiplicité des langues pourrait consolider l'Europe*, Bruxelles, Commission européenne, 2008, p.5.





Le présent chapitre rappelle que tous les grands acquis en matière de langues officielles ont été obtenus grâce à des gestes de leadership forts et décisifs du gouvernement fédéral. À l'inverse, les reculs sont le résultat de relâchements et de complaisance.

Bien que certaines institutions fédérales aient enregistré des progrès au cours de l'année, le gouvernement fédéral, dans son ensemble, éprouve encore des difficultés à régler les problèmes systémiques liés à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Dans la même veine, plusieurs institutions fédérales semblent toujours désorientées devant leur obligation de prendre des mesures positives. C'est la raison pour laquelle le commissaire dit que le rendement des institutions fédérales plafonne. Il insiste sur le fait que les institutions doivent faire davantage pour améliorer leur rendement.

Par ailleurs, dans le présent chapitre, le commissaire présente ses intentions de faire appel à un éventail élargi d'outils pour intervenir à titre d'ombudsman et de protecteur des droits linguistiques de la population canadienne.

Le commissaire accorde beaucoup d'importance à l'initiative qui succédera au *Plan d'action sur les langues officielles* et il incite le gouvernement fédéral à faire preuve de leadership à cet égard. Il souhaite aussi voir le gouvernement fédéral profiter du processus de renouvellement de la fonction publique pour relever la valeur de la dualité linguistique au sein de l'appareil fédéral. À ce sujet, il met en relief l'importance de la formation comme moyen permettant aux nouveaux fonctionnaires et aux cadres de mieux comprendre les fondements et les exigences de la *Loi*.

Enfin, le commissaire exhorte le gouvernement à renforcer son engagement en ce qui a trait à la gouvernance horizontale des langues officielles. Cet engagement doit s'exprimer à la fois par un leadership politique plus fort et plus soutenu et par des mécanismes concrets de mise en œuvre.

## Résultats du sondage de l'Agence de la fonction publique du Canada<sup>40</sup>

L'Agence de la fonction publique du Canada a mené un sondage à l'été 2007 auprès de deux groupes : des cadres (EX) et des groupes de relève (EX moins 1 ou 2) de l'administration publique fédérale. Près de 16 000 employés y ont participé. L'Agence a entrepris le sondage pour offrir au gouvernement une vision plus claire de la collectivité des cadres de direction et de ses groupes de relève.

Parmi les répondants des groupes de relève, plus du tiers estime que le manque d'accès à la formation linguistique a eu une incidence modérée ou élevée sur leur avancement professionnel. Dans le groupe des cadres, la proportion n'atteint que 18 p. 100 (impact modéré ou élevé). Au sein des deux groupes, le manque d'accès à la formation linguistique est un souci beaucoup plus grand pour les anglophones et pour les membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

Le commissaire reconnaît la responsabilité de chaque employé de parfaire ses connaissances linguistiques. Il encourage donc l'intégration de la formation linguistique dans les plans d'apprentissage et de perfectionnement des jeunes fonctionnaires dès le début de leur carrière, afin de les inciter à développer les capacités nécessaires pour continuer à gravir les échelons. Cependant, leurs gestionnaires doivent leur fournir des occasions d'apprentissage et les institutions doivent adopter des approches de formation novatrices, comme l'autorisation de congés pour que les employés suivent des cours d'immersion.

40 Les résultats du recensement des EX et des membres des groupes de la relève (administration publique centrale) publiés en mars 2008 se trouvent sur le site Web de l'Agence de la fonction publique du Canada à l'adresse [www.psagency-agencefp.gc.ca/reports-rapports/census-ex-recensement/results-results\\_f.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/reports-rapports/census-ex-recensement/results-results_f.asp).



## 2) La formation

Les programmes de formation et de perfectionnement des cadres constituent une excellente occasion de leur transmettre les compétences et les valeurs rattachées à la gestion d'une organisation bilingue. L'École de la fonction publique du Canada doit donc aller au-delà de la pratique actuelle qui consiste à simplement expliquer les normes, les règles et les exigences liées au service dans les deux langues officielles.

Enfin, le gouvernement aura intérêt à accentuer ses efforts de sensibilisation auprès de ses nouveaux employés. Durant les processus d'embauche et les programmes d'orientation, il y a lieu de clairement communiquer aux nouvelles recrues toute l'importance que les institutions attachent à la dualité linguistique.

### RECOMMANDATION

Le commissaire recommande que le greffier du Conseil privé fasse en sorte d'intégrer pleinement la dualité linguistique dans les initiatives de renouvellement de la fonction publique, et plus particulièrement dans les activités de recrutement, de formation et de perfectionnement, afin que la dualité linguistique soit considérée comme une valeur au sein de l'appareil fédéral.

3) Le recrutement au niveau postsecondaire

Le gouvernement fédéral doit collaborer étroitement avec les établissements d'enseignement postsecondaire du Canada de façon à encourager les étudiants à apprendre les deux langues officielles. Notamment, les universités doivent connaître les exigences linguistiques de la fonction publique fédérale pour faciliter le recrutement de diplômés qui ont des profils linguistiques adéquats.

## 4) La formation linguistique

La formation linguistique est un sujet de l'heure au sein de la fonction publique et le commissaire y accorde beaucoup d'importance. À l'heure actuelle, une forte proportion de fonctionnaire a l'impression que le financement destiné à la formation linguistique obligatoire a été amputé ces dernières années. Depuis que la responsabilité est passée de L'École de la fonction publique du Canada aux ministères, les fonctionnaires perçoivent un net recul. Le commissaire s'inquiète aussi du contrôle de la qualité de l'enseignement offert. Il continuera de suivre ce dossier de près.

### Belle réussite : le maintien des acquis linguistiques

Le Conseil fédéral de l'Ontario a lancé un projet pilote dans la région de Toronto. Mis sur pied à l'intention des fonctionnaires fédéraux anglophones qui satisfont aux exigences linguistiques de leur poste en ce qui concerne la maîtrise du français, mais qui sont parfois réticents à utiliser leur langue seconde, ce projet vise à les aider à mettre leurs connaissances en pratique. Ainsi, des fonctionnaires ont été invités à prendre part à des séances de maintien des acquis qui comprennent des discussions, des présentations et des débats. À chaque séance, des animateurs dirigent les conversations, forment des commentaires et donnent de la rétroaction. Les premières sessions, d'une durée de 10 semaines, ont généré tant d'intérêt que le nombre de personnes qui se sont inscrites pour la deuxième session a permis de former 5 fois plus de groupes. Une évaluation est en cours pour déterminer la pertinence de poursuivre le projet et d'en élargir la portée.

valeurs culturelles respectives, tout en appréciant et en comprenant pleinement celles de l'autre groupe<sup>38</sup> » ? A-t-il eu tort lorsqu'il a cru à l'idée que les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens tant francophones qu'anglophones pourraient se refléter dans la culture de la fonction publique ? Si on ne cherche pas à se rapprocher de ces buts, on risque fort de s'en éloigner.

### Des pistes d'action

Voici certains des éléments à retenir pour réussir le renouvellement de la fonction publique :

#### 1) L'engagement des cadres

Il faut d'abord obtenir l'adhésion et l'engagement des hauts dirigeants actuels de l'administration fédérale. Chacun doit épouser la valeur de la dualité linguistique en la mettant au centre des préoccupations lors du processus de renouvellement de l'administration fédérale.

Lors du processus d'embauche des cadres de demain, il faut miser sur les candidats qui incarnent les valeurs requises pour diriger une administration bilingue.

**« L'exemple, pour être compris, doit nous venir de la haute direction et nos actions doivent rigoureusement refléter ces propos, de façon uniforme et d'un bout à l'autre du système. Cette tâche incombe à nos dirigeants. »**

L'honorable Frank Iacobucci<sup>39</sup>

dualité linguistique, mettre en vedette le bilinguisme comme une composante clé du leadership et satisfaire aux exigences de la Loi, la fonction publique doit compter suffisamment de personnes qui choisissent de communiquer dans les deux langues officielles. Autrement dit, il est illusoire de croire à des progrès sur le plan de la langue de service aux communautés de langue officielle si on ne fait pas d'abord des percées en matière de langue de travail dans la fonction publique.

Le commissaire exhorte donc le grefier du Conseil privé et les comités constitués à soutenir le renouvellement de la fonction publique et pour attribuer à la dualité linguistique toute la place qui lui revient, que ce soit lors de l'examen des questions liées à la gestion des ressources humaines au gouvernement ou au moment de l'élaboration des stratégies relatives au recrutement, à la formation ou à l'image de marque de la fonction publique. Au cours du processus de renouvellement, il faut écarter le mythe que la dualité linguistique et le bilinguisme dans la fonction publique sont l'affaire d'un seul groupe linguistique et que les exigences linguistiques ne sont qu'une façon de garantir l'embauche de francophones. Pour faire des progrès, il faut cesser de voir et d'accepter l'unilinguisme comme la norme dans les opérations gouvernementales. Il faut répandre abondamment l'idée que la dualité linguistique, c'est une question de respect, que c'est une richesse personnelle et collective et que c'est l'affaire de tous. Un idéal inatteignable, diront certains avec cynisme. Toutefois, posons-nous les questions suivantes : Lester B. Pearson a-t-il eu tort en 1966 de rêver à un « climat favorisant la coopération des fonctionnaires par le recours à leur propre langue et la mise en œuvre de leurs

38 Canada, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. IV, 1966, p. 3915. Extrait de la déclaration de principes sur le bilinguisme du premier ministre Lester B. Pearson, avril 1966.

39 L'honorable Frank Iacobucci, lors de la première conférence annuelle Gordon F. Osbaldeston au Forum des politiques publiques, novembre 2006.



## Le recrutement d'effectifs bilingues

Une fonction publique résolument engagée envers la dualité linguistique doit inévitablement chercher à recruter de nouveaux effectifs bilingues parmi les diplômés des établissements d'enseignement postsecondaire du Canada. Le renouvellement de la fonction publique fournit donc une occasion de se tourner vers les stratégies de recrutement de nouveaux employés. Depuis son entrée en fonction en octobre 2006, le commissaire a souvent déploré la tendance des établissements d'enseignement postsecondaire du Canada à mettre graduellement au rancart les mesures incitatives pour l'apprentissage des deux langues officielles. Cette question devrait préoccuper le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral, le plus important employeur de diplômés universitaires au pays, doit insister auprès des établissements d'enseignement postsecondaire sur l'importance qu'il accorde au recrutement de personnel compétent dans les deux langues officielles. C'est particulièrement vrai pour les diplômés issus des programmes de communications, de journalisme, de droit, d'administration publique et de soins de santé. Dans son rapport de mars 2008 au sujet du bilinguisme dans la fonction publique, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaborent avec les établissements postsecondaires dans le but d'encourager le bilinguisme chez les étudiants et que le gouvernement du Canada fasse mieux connaître les compétences linguistiques recherchées dans la fonction publique fédérale. Si un nombre accru de personnes bilingues postulaient à la fonction publique, on pourrait envisager que la dualité linguistique fasse partie des valeurs des leaders de demain et qu'elle devienne partie intégrante de la culture organisationnelle des institutions.

## La dualité linguistique : un élément essentiel du renouvellement de la fonction publique

Une fonction publique davantage empreinte de dualité linguistique serait bénéfique pour le Canada. Elle donnerait un net avantage dans une économie mondiale où les compétences langagières constituent un riche atout et un facteur de production clé. Elle contribuerait à relever le rayonnement et l'image du Canada à titre d'État ouvert et diversifié et à propager les valeurs de la démocratie et de l'inclusion partout dans le monde. Cette année, le Commissariat compte effectuer une étude sur les possibilités d'apprentissage de la langue seconde dans les universités canadiennes, qu'elles soient francophones, anglophones ou bilingues. L'étude mettra l'accent sur l'offre de cours et de programmes universitaires dans la langue seconde ainsi que sur les autres services et activités reliés aux occasions d'apprentissage de la langue seconde.



La politique des langues officielles est devenue essentiellement une question de communication – communication avec le public et entre les fonctionnaires. Dans ce contexte, on a surtout mis l'accent sur les obligations et les exigences à satisfaire. Bien que cette approche produise des personnes capables de communiquer dans les deux langues officielles, elle ne semble pas accroître sensiblement l'utilisation de la langue seconde ni favoriser la création d'une culture bilingue au sein des institutions fédérales. Combien de cadres ont déclaré, après avoir réussi leur test linguistique, ne pas être enclins à utiliser la langue récemment apprise au travail? Combien d'autres ont affirmé ne pas avoir l'occasion de parler français au travail dans la région de la capitale nationale où la proportion de francophones atteint pourtant 41 p. 100 de l'effectif et où le français est par conséquent répandu? Pourquoi il y a si peu de fierté à utiliser sa deuxième langue officielle? Serait-ce à cause d'un contexte rigide d'apprentissage empreint d'obligations et d'exigences linguistiques?

Quoi qu'il en soit, l'approche actuelle des exigences linguistiques ne parvient pas à produire des utilisateurs de la langue seconde, ce qui a malheureusement pour conséquence que la fonction publique n'incarne pas véritablement les valeurs de la dualité linguistique.

L'approche actuelle n'a rien de condamnable en soi. Toutefois, on sait aujourd'hui qu'elle ne suffit pas à atteindre les objectifs fixés si elle ne s'appuie pas sur des valeurs plus fondamentales qui lui confèrent sa légitimité et suscitent un plus solide engagement. Il faut dépasser la connaissance de la langue et s'intéresser aux valeurs culturelles des deux collectivités linguistiques. Au fond, l'apprentissage de la langue seconde et sa pratique doivent être perçus comme un avantage qu'on tire de la société et qu'on lui rend en connaissant la réalité

de l'autre groupe linguistique. Il est possible d'imaginer un avenir où les employés du gouvernement acceptent de plein gré le défi d'apprendre une seconde langue officielle, tout en percevant ce défi comme une responsabilité individuelle et une richesse culturelle. Il n'est pas facile de répondre à ces questions. Néanmoins, elles sont pertinentes et essentielles dans le processus de renouvellement de la fonction publique fédérale si on veut qu'elle soit le reflet d'un pays bilingue.

La recherche sur la gestion d'organisations publiques bilingues étant pratiquement inexistante, le Commissariat a l'intention d'entreprendre cette année une étude approfondie du sujet, dont les principaux objectifs seront les suivants : examiner les différences culturelles entre les francophones et les anglophones qui ont une incidence sur le milieu de travail; la façon dont ces valeurs influent sur les modèles de gestion; les cas exemplaires d'intégration des deux langues officielles d'organismes variés au sein de la fonction publique; les façons dont la dualité linguistique et la diversité canadienne imprègnent l'attitude des chefs de notre pays; et les conséquences de ces constats pour la gestion d'une fonction publique bilingue.

Le commissaire espère que la présente étude alimentera les réflexions en cours et la recherche de solutions durables.

## Belle réussite : la promotion des langues officielles

Créée dans le cadre de la Semaine des langues officielles 2008 organisée par le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick, une vidéo présente des témoignages forts impressionnants des membres de ce conseil sur ce que signifie pour eux la dualité linguistique. Pour la majorité de ces leaders, il s'agit d'une valeur plutôt que d'une obligation, et la connaissance de l'autre langue officielle leur a ouvert une porte sur une culture complètement différente qu'ils ont eu la chance de découvrir. La vidéo fournit aussi une simulation d'une réunion bilingue afin de rappeler les principes de base du déroulement approprié d'une telle réunion. Le Comité des langues officielles a reçu plusieurs commentaires positifs des personnes qui ont visionné la vidéo. Bref, il s'agit d'un excellent outil de promotion des langues officielles.

Malgré les progrès, force est de reconnaître que l'anglais règne toujours en maître comme langue d'usage dans la plupart des bureaux fédéraux à l'extérieur du Québec. La participation des anglophones au Québec demeure un défi. Au cours des années, le Commissariat a d'ailleurs souvent fait état de problèmes chroniques dans l'appareil gouvernemental, particulièrement en ce qui concerne les communications avec le public, la prestation des services et la langue de travail. À l'exception des institutions à caractère culturel, les politiques, les programmes et les activités du gouvernement sont largement conçus en anglais, et cette langue domine dans les communications tant verbales qu'écrites. À tous les échelons du gouvernement, l'anglais prédomine, et de nombreux fonctionnaires francophones se sentent obligés de recourir à leur langue seconde pour se faire comprendre.

De plus, dans l'esprit de plusieurs fonctionnaires semble s'être installée l'idée pernicieuse que la dualité linguistique et le bilinguisme ne sont que l'« affaire » des francophones. Si cette impression persiste, c'est que la fonction publique a encore beaucoup à faire pour pleinement intégrer la dualité linguistique dans sa culture organisationnelle.

Pourquoi en est-il ainsi? Comment expliquer qu'après tant d'efforts les langues officielles ne soient pas plus solidement ancrées dans la culture des institutions fédérales? En dépit de toutes les démarches entreprises pour faire en sorte que la dualité linguistique fasse partie intégrante de la fonction publique, peu de place semble avoir été réservée aux valeurs culturelles qui se rattachent à la langue seconde.

Le greffier du Conseil privé a fixé quatre grandes priorités pour le renouvellement de la fonction

publique :

- accroître les activités de planification des ressources humaines au sein des ministères et des organismes gouvernementaux;
- améliorer les activités liées au recrutement de nouveaux effectifs;
- bonifier le perfectionnement des employés;
- moderniser les processus administratifs et les systèmes liés aux ressources humaines<sup>37</sup>.

De plus, pour appuyer le processus de renouvellement, le gouvernement a constitué deux comités : le Comité de sous-ministres sur le renouvellement de la fonction publique, sous l'égide du **Bureau du Conseil privé**, et le Comité consultatif sur l'avenir de la fonction publique, un comité externe mis sur pied par le premier ministre en novembre 2006.

« [...] nous considérons que le renouvellement de la fonction publique du Canada doit refléter un nouvel engagement envers le respect des obligations de la *Loi sur les langues officielles* – tant en ce qui concerne le service au public que la langue de travail au sein de l'administration fédérale. En tant qu'institution nationale, la fonction publique doit observer pleinement les valeurs nationales. »

Premier rapport du Comité consultatif sur l'avenir de la fonction publique, mars 2007

### Les réflexions et les perspectives

Au cours de la dernière année, le commissaire a suivi avec intérêt les travaux de ces deux comités et s'est souvent prononcé sur la place des langues officielles dans le processus de renouvellement de la fonction publique. Son message est sans équivoque : la dualité linguistique est une valeur fondamentale de la fonction publique et le bilinguisme est une composante clé de son leadership. Ces deux éléments sont essentiels à une fonction publique contemporaine, efficace et reflétant les valeurs de notre pays.

Nul doute que le dossier des langues officielles a connu sa part de succès depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969. Mentionnons une augmentation appréciable de la capacité bilingue au sein de l'administration fédérale, une proportion beaucoup plus représentative de francophones au service de l'État qu'à l'époque de Lester B. Pearson et un plus grand nombre de fonctionnaires anglophones qui ont appris le français au fil des ans grâce à la formation linguistique dispensée par le gouvernement.



La fonction publique fédérale est aux premières lignes de la mise en œuvre du régime canadien des langues officielles. Elle représente le gouvernement fédéral aux yeux des citoyens. C'est donc souvent à travers elle que se traduit clairement et concrètement l'engagement du gouvernement à l'égard de la dualité linguistique canadienne.

À l'heure actuelle, la fonction publique doit relever d'importants défis. D'abord, plus de la moitié de ses fonctionnaires sont âgés de 45 à 64 ans, ce qui suppose le départ à la retraite d'un très grand nombre d'entre eux dans les années à venir. Par ailleurs, l'administration fédérale doit satisfaire aux attentes toujours plus grandes des citoyens qui exigent des services efficaces, une saine gestion et une reddition de comptes. La fonction publique doit aussi mieux refléter la diversité canadienne et les membres des minorités visibles qui la composent<sup>36</sup>. Tout cela dans un contexte où la concurrence avec le secteur privé pour attirer les meilleurs candidats s'intensifie et où les technologies transforment les façons de faire.

L'administration fédérale doit donc s'adapter pour conserver sa place dans une société en constante évolution. Et le gouvernement y veille.

## Une fonction publique vieillissante

La moyenne d'âge des fonctionnaires est de 45 ans, soit 5 ans de plus qu'en 1990. La moyenne d'âge d'un cadre de la fonction publique est de 50 ans. L'âge moyen du nouveau cadre est de 46 ans. Bien que le taux de départ soit généralement bas dans la fonction publique par comparaison avec le secteur privé, il est prévu que les départs à la retraite atteindront leur point culminant vers 2013 et que leur nombre diminuera lentement par la suite.

36 La proportion des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique est inférieure à leur disponibilité sur le marché du travail, selon le Rapport annuel 2005-2006 de la Commission de la fonction publique, p. 103 et 104.

L'analyse de Donald Savoie met aussi en lumière d'autres faiblesses. De nombreux fonctionnaires semblent fatigués d'appuyer la lourdeur administrative occasionnée par la quantité de rapports que doivent fournir les institutions sur la mise en œuvre des différentes parties de la Loi. Les exigences sont devenues un fardeau qui entrave la coopération interministérielle au lieu de la promouvoir. Au lieu de favoriser l'atteinte de résultats tangibles, cette situation encourage une culture de paperasse administrative. De plus, certains outils ne sont pas encore harmonisés à l'actuel régime de langues officielles.

En conséquence,

## RECOMMANDATION

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles donne au Secréariat des langues officielles le mandat d'examiner les exigences en matière de responsabilisation et de rapports en langues officielles dans le but d'alléger les processus et surtout, de renforcer l'accent sur l'atteinte de résultats.

Une telle étude pourrait être menée par le Secréariat des langues officielles avec la collaboration des autres institutions qui jouent un rôle clé en matière de gestion du programme des langues officielles. Elle devrait prévoir l'analyse des rapports produits par les institutions sur les parties IV à VII de la Loi. Par ailleurs, **Patrimoine canadien** doit faire tout ce qu'il peut pour procurer au Secréariat une plus grande visibilité et une forte présence au sein de l'appareil gouvernemental à Ottawa, sous le leadership de la ministre et de la haute gestion du Ministère. Certaines des recommandations visent à donner une plus grande visibilité au Secréariat aux langues officielles. Le gouvernement pourrait en voir d'autres. L'objectif est de permettre au Secréariat d'adopter une perspective beaucoup plus large plutôt que de se concentrer sur le Plan d'action ou sur le Ministère, et les autres ministères et organismes devraient considérer que le Secréariat possède un mandat pangouvernemental. Enfin, comme nous l'avons vu, les langues officielles constituent un terrain propice à l'étude des bien-fondés de la gouvernance horizontale. Le travail du Secréariat des langues officielles pourrait être un laboratoire intéressant pour observer les forces et les faiblesses de la gouvernance horizontale. Une étude ou des projets pilotes pourraient déboucher sur des idées novatrices qui satisfont à la fois aux obligations linguistiques et aux exigences de la responsabilisation horizontale et verticale au sein de la fonction publique.

Devant ce constat, le commissaire souhaite voir des efforts renouvelés pour renforcer la gouvernance horizontale des langues officielles. Étant donné que la dualité linguistique est au cœur de l'unité canadienne et qu'elle constitue une valeur fondamentale du pays, sa promotion ne peut pas se faire en mode « pilote automatique ».

Le commissaire formule donc des recommandations touchant à la fois le leadership politique et administratif et le rôle du Secrétariat des langues officielles en tant que mécanisme de coordination.

Tout d'abord, comme le souligne Donald Savoie, le leadership politique est la condition *sine qua non* de la bonne gouvernance horizontale. Sans volonté politique clairement communiquée à l'ensemble de l'appareil administratif, on risque fort de se retrouver dans des conditions qui sont non sans rappeler la cacophonie de l'orchestre qui tente de s'accorder, mais qui n'arrive pas à s'entendre.

## RECOMMANDATION

Le commissaire recommande que le premier ministre :

- crée un comité spécial de ministres présidé par la ministre des Langues officielles pour guider la pleine mise en œuvre du nouveau plan d'action et des obligations linguistiques au sein de toutes les institutions fédérales;
- fasse en sorte que le Cabinet, appuyé par le Secrétariat des langues officielles, dresse le bilan du dossier des langues officielles au moins une fois par année;
- fasse en sorte que le Secrétariat des langues officielles dispose de l'autorité nécessaire pour assumer un rôle de coordination horizontale en vue de mettre en œuvre l'ensemble de la Loi sur les langues officielles.

## RECOMMANDATION

Compte tenu du rôle qu'il joue déjà à l'égard du *Plan d'action pour les langues officielles*, le Secrétariat des langues officielles devrait, en collaboration avec le Bureau du Conseil privé, fournir un appui au Cabinet et au Comité spécial de ministres. Plusieurs aspects du contexte actuel pourraient être examinés par le Cabinet, dont la mise en œuvre du Plan d'action, la question des mesures positives et les langues officielles au sein de la fonction publique.

Monsieur Savoie a observé une autre faiblesse. Les langues officielles ne jouissent pas présentement de la prépondérance qu'elles méritent dans les ententes de responsabilisation des sous-ministres. Ces ententes font référence au Cadre de responsabilisation de gestion et aux Compétences en leadership qui couvrent la prestation des services au public et à la capacité de satisfaire à la fois à cette exigence et au désir des employés de travailler dans la langue officielle de leur choix. Toutefois, en dépit de la modification récente de la Loi, les sous-ministres ne sont pas tenus responsables des activités de leur ministère en matière de promotion de la dualité linguistique et d'épanouissement des communautés de langue officielle. Pour envoyer un message clair à l'appareil fédéral au sujet de l'importance que le gouvernement accorde au dossier des langues officielles, les sous-ministres doivent être tenus responsables des résultats.

Le commissaire recommande que le greffier du Conseil privé fasse en sorte que l'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres tienne compte des efforts de mise en œuvre de l'ensemble de la Loi sur les langues officielles, particulièrement de la partie VII.



linguistique dans la société canadienne. Il s'agit d'une réaffirmation de la nature horizontale du dossier des langues officielles. De plus, le dernier discours du Trône a donné l'impression que le gouvernement entend poursuivre son engagement par rapport au *Plan d'action pour les langues officielles* et, du même coup, sa gestion horizontale du dossier.

Les travaux de monsieur Savoie ont aussi permis de faire ressortir une autre force. Dans le cadre de ses consultations parmi les membres de la haute fonction publique, le professeur Savoie a perçu un engagement ferme face au dossier des langues officielles. Il semble se dégager un large consensus parmi les fonctionnaires à l'effet que les institutions fédérales doivent prendre les mesures appropriées pour réaliser les objectifs de la politique canadienne en matière de langues officielles. Certains ont rappelé tout le chemin parcouru depuis 1969, à la fois dans la fonction publique et dans la société canadienne. Ils soulignent qu'il y a un impressionnant éventail d'outils et de mécanismes de coordination horizontale comparativement à d'autres domaines de politiques publiques et ils ont raison. Saut qu'il y a encore un bon bout de chemin à parcourir!

Si le discours du Trône de l'automne 2007 et l'énoncé budgétaire ont permis de fonder certains espoirs au sujet de l'avenir du Plan d'action, certains répondants rencontrés par monsieur Savoie dans le cadre de ses consultations ont observé une diminution du leadership depuis que la responsabilité de la coordination des langues officielles a été transférée du **Bureau du Conseil privé à Patrimoine canadien**. De plus, la majorité des répondants estiment qu'il est nécessaire de fournir un nouvel appui à cet égard, en particulier à la lumière de la décision du gouvernement de lancer un nouveau Plan d'action.

Monsieur Savoie signale qu'il ne faut pas se surprendre d'un certain va-et-vient dans les décisions touchant la gouvernance horizontale. Les gouvernements procèdent par essais et erreurs pour mieux assurer la coordination des dossiers. Reconnaissant donc les limites inhérentes à la gestion horizontale du point de vue des institutions et des organismes centraux, on ne peut que conclure que l'horizontalité devient en quelque sorte un défi permanent pour le gouvernement. En effet, il n'existe pas de modèle universel de gouvernance horizontale, mais plutôt une variété d'approches répondant aux particularités de chaque situation. Le commissaire tient toutefois à souligner que le dossier des langues officielles se distingue clairement des autres dossiers horizontaux puisqu'il enjoint l'ensemble des institutions fédérales à remplir des obligations communes et qu'il est lié aux valeurs fondamentales et à l'unité nationale du pays. Puisque toutes les institutions fédérales ont les mêmes obligations, il semble approprié qu'elles se concentrent davantage pour atteindre collectivement de meilleurs résultats pour les citoyens et les communautés de langue officielle.

## L'appréciation de la coordination actuelle de la gouvernance horizontale

Le programme des langues officielles du Canada se révèle comme un exemple particulièrement instructif pour l'étude de la gestion horizontale. Il illustre à la fois les forces et les faiblesses intrinsèques à cette pratique de gestion. Enumérons d'abord les principales forces. Le renforcement de la partie VII de la *Loi* en 2005 oblige chacune des institutions fédérales à pleinement mettre en œuvre les objectifs liés au développement des communautés de langue officielle et à la promotion de la dualité

Cette vision du rôle d'un organisme central pourrait d'ailleurs être à l'origine de la décision de transférer le Secrétariat des langues officielles au **Bureau du Conseil privé à Patrimoine canadien**. Bien qu'aucune explication n'ait été donnée au moment du transfert, cette décision semble conforme aux vues exprimées par le greffier du Conseil privé voulant que les organismes centraux ne doivent pas gérer des programmes ou des politiques.

Il n'en demeure pas moins que, pour le commissaire et d'autres observateurs, ce transfert a été la preuve d'un affaiblissement de la volonté politique d'assurer une coordination horizontale du dossier des langues officielles et de mettre en place les moyens nécessaires à cette coordination. Cette décision a eu un effet boule de neige au sein de la fonction publique. Selon le commissaire, le gouvernement a alors envoyé le message que le dossier des langues officielles n'était plus prioritaire.

Il convient toutefois de préciser qu'il y a aussi des limites inhérentes à la promotion d'objectifs horizontaux par les institutions. D'une part, si l'on considère la hiérarchie gouvernementale, les institutions sont toutes sur un pied d'égalité. Elles sont donc moins aptes à diriger un dossier dont la portée s'étend à l'ensemble du gouvernement. Donald Savoie souligne d'ailleurs qu'une institution peut difficilement s'élever au-dessus des autres pour jouer un rôle de coordination. La rivalité est telle que les autres institutions pourraient y voir une forme de concurrence déloyale. D'autre part, les institutions pourraient avoir tendance à laisser à l'organisation chargée de la coordination horizontale le soin de « s'occuper du problème » alors qu'elles vauquent à leurs propres occupations.

Deux grands facteurs permettent aux institutions de collaborer davantage pour atteindre les objectifs à l'échelle du gouvernement. Il faut tout d'abord un engagement clair, fort et soutenu de l'exécutif politique (c'est-à-dire le premier ministre, son bureau et son cabinet), et ensuite, un appareil administratif qui a tous les outils nécessaires pour donner forme à cet engagement. Un engagement politique ne se concrétise pas sans un solide soutien administratif. Dès lors, une question se pose : à qui serait-il préférable de confier la responsabilité administrative de promouvoir l'horizontalité? À un organisme central ou à un ministère?

Les organismes centraux sont généralement mieux placés pour faire la promotion de l'horizontalité au sein de la fonction publique puisqu'ils ont un mandat de surveillance de l'élaboration des politiques dans l'ensemble du gouvernement. Ils peuvent aussi exercer une influence considérable sur le travail des institutions. Les organismes centraux, et en particulier le **Bureau du Conseil privé**, « jouent un rôle important dans la gestion des questions horizontales, notamment en clarifiant les relations parmi les initiatives courantes, en fixant les priorités et en gérant la charge de travail des ministères en matière de politiques<sup>35</sup>. »

Toutefois, les organismes centraux du gouvernement fédéral ne sont pas infailibles en la matière du fait qu'ils n'ont souvent pas l'expertise sectorielle des institutions et qu'ils ont tendance à éviter les responsabilités liées à la mise en œuvre des programmes. Ils ont souvent pour fonction première d'évaluer objectivement les différentes options de politiques publiques et de conseiller l'exécutif. Par ailleurs, en règle générale, ils n'ont pas de bureaux régionaux, ce qui les éloigne considérablement de la réalité vécue par les communautés.

## La gouvernance horizontale : les principes à retenir

Les grandes questions de politiques publiques dépassent généralement le mandat ou la compétence d'une seule institution. Les gouvernements ne peuvent donc passer outre la question de la gestion horizontale. Toutefois, si au Canada comme à l'étranger, de nombreux praticiens et théoriciens ont proposé des moyens de renforcer la gestion horizontale des administrations gouvernementales, il n'y a hélas pas de solution miracle.

De nombreux tenants de l'horizontalité dénoncent la tendance des institutions à travailler en vases clos. Le cas échéant, on ne devrait peut-être pas s'en étonner puisque les administrations publiques mènent leurs activités en fonction des mandats respectifs des institutions. Or, les administrations publiques sont évaluées surtout d'après leur capacité à exécuter précisément des fonctions exclusives et à minimiser les chevauchements.

Même s'il existe des pressions sociales, politiques et même administratives pour mettre en pratique l'horizontalité, les institutions fédérales ne sont pas naturellement disposées à le faire. Cette situation s'explique en partie par le fait que la reddition de comptes au sein de la fonction publique se fait largement du bas vers le haut. Chaque unité administrative doit rendre des comptes à l'échelon supérieur. Il faut aussi admettre que les relations interinstitutionnelles sont souvent davantage conditionnées par la concurrence – pour obtenir une part plus grande de fonds publics – que par un véritable désir de collaboration.

Il existe donc d'importantes contraintes à la gestion horizontale dans les administrations publiques modernes. Il faut s'attaquer à ces obstacles si on veut permettre à une nouvelle philosophie de gestion de prendre racine.

langues officielles. Ces ministères peuvent aussi se servir du *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*<sup>34</sup>. Présenté dans le Rapport de mi-parcours de 2005 du Plan d'action de 2003-2008, le Cadre horizontal réaffirme la nécessité de mettre en place une structure efficace de coordination interministérielle pour que toutes les institutions fédérales remplissent leurs obligations.

De plus, plusieurs comités ont été institués aux différents échelons décisionnels pour concrétiser l'approche gouvernementale à l'égard des langues officielles. Par le passé, il existait des comités qui regroupaient des ministres et d'autres qui étaient formés de sous-ministres. Aujourd'hui, on ne compte qu'un comité des langues officielles qui rassemble des sous-ministres adjoints.

Il y a aussi, parmi les membres de la haute direction des institutions fédérales, des champions qui font la promotion de tous les aspects liés aux langues officielles. Par ailleurs, de nombreuses institutions ont nommé des coordonnateurs nationaux de la partie VII. Ce réseau est coordonné par **Patrimoine canadien**.

À la tête de la structure administrative, le ministre des Langues officielles veille à la coordination horizontale du dossier. Entre 2001 et 2006, le ministre des Langues officielles a pu compter sur l'appui administratif du Secréariat des langues officielles du **Bureau du Conseil privé**. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Secréariat des langues officielles mis sur pied par **Patrimoine canadien** accomplit cette tâche depuis février 2006.

34 Pour de plus amples renseignements sur le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, voir le site Web de Patrimoine canadien à l'adresse [www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol\\_2007/03\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/pc-ch/consultations/lo-ol_2007/03_f.cfm).



Bien qu'elles remplissent des mandats particuliers et établissent des priorités qui leur sont propres, toutes les institutions fédérales partagent des obligations statutaires en ce qui concerne les langues officielles.

Vu leurs responsabilités communes, les institutions fédérales sont toutes appelées à mettre en œuvre la Loi et à collaborer dans les dossiers liés aux langues officielles. Il est donc important de promouvoir une certaine cohérence dans la mise en œuvre des politiques et programmes qui sont sous la responsabilité des différentes institutions – de là le vocabulaire « gouvernance horizontale »<sup>31</sup>. Au fil des ans, les institutions ont établi des mécanismes et des pratiques qui caractérisent les rapports qu'elles entretiennent.

Or, en février 2006, le gouvernement fédéral a apporté d'importants changements à la structure de gouvernance des langues officielles. Parmi ceux-ci, la fonction d'appui à la coordination des langues officielles, auparavant confiée au **Bureau du Conseil privé**, a été transférée à **Patrimoine canadien**. Plusieurs observateurs avertis ont exprimé leur inquiétude à l'égard de ce transfert et les incidences qu'il pourrait engendrer sur la gestion horizontale des langues officielles.

C'est notamment le cas du Comité sénatorial permanent des langues officielles, qui s'est interrogé sur les répercussions de ce changement au sein de l'administration publique dans son rapport sur le déménagement des sièges sociaux publié le 8 mai 2007<sup>32</sup>. Le Comité a donc recommandé au commissaire de se saisir du dossier. Il lui a demandé, d'une part, d'analyser

les changements dans la gouvernance des langues officielles et, d'autre part, de faire des recommandations pour améliorer la coordination horizontale de l'action gouvernementale en la matière.

Le commissaire a accepté d'examiner cette question de plus près en faisant appel au professeur Donald Savoie, expert reconnu dans le domaine de l'administration publique. Ce dernier a reçu le mandat d'étudier l'état actuel de la gouvernance horizontale en matière de langues officielles et de prodiguer des conseils pratiques.

## La structure actuelle de la gouvernance horizontale en langues officielles

La gouvernance des langues officielles s'organise d'abord autour de la Loi, dont découlent un règlement, des mécanismes de mise en œuvre, des politiques et des directives de toutes sortes.

La Loi indique clairement que **Patrimoine canadien** et le **Secrétariat du Conseil du Trésor** sont responsables de coordonner l'action gouvernementale et de rendre des comptes au Parlement au nom du gouvernement.

Le *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles*<sup>33</sup> est au nombre des mécanismes de coordination horizontale dont ces ministères disposent. Issu du Plan d'action 2003-2008, ce document explique le rôle et les responsabilités des institutions fédérales dans la mise en œuvre de leurs obligations en matière de

31 La gouvernance horizontale est aussi définie comme la gestion de programmes publics qui sont livrés par plus d'une organisation et dont il faut assurer la cohérence.

32 Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Le déménagement de sièges sociaux d'institutions fédérales : des droits linguistiques à respecter*, Ottawa, mai 2007.

33 Pour de plus amples renseignements sur le *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles*, voir le site Web de Patrimoine canadien à l'adresse [www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-o/legislation/bill\\_S7\\_f.htm](http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/lo-o/legislation/bill_S7_f.htm).

Dans son rapport, Bernard Lord énonce 14 recommandations et met l'accent sur quatre secteurs qu'il considère comme étant primordiaux pour l'épanouissement des communautés, soit l'éducation, la santé, l'immigration et les arts et la culture. Le commissaire est d'accord à ce que ces secteurs restent au cœur du Plan d'action et se réjouit particulièrement de la recommandation de monseigneur Lord d'inclure les arts et la culture, une recommandation qui fait écho à la sienne présentée dans son rapport annuel de 2006-2007. Cependant, le commissaire constate avec regret que certains autres secteurs également cruciaux, tels que l'alphabétisation, la petite enfance et l'accès à la justice dans la langue officielle de son choix ne sont pas mentionnés. Les communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi que le Comité permanent de la chambre des communes sur les langues officielles ont déjà clairement indiqué l'importance de ces secteurs-clé pour le développement des communautés et le commissaire espère vivement que ces enjeux trouveront une place de choix dans la future initiative. On ne peut passer sous silence non plus le peu d'attention accordée dans le rapport de monseigneur Lord au bilinguisme dans la fonction publique et au service dans les deux langues officielles.

Les résultats du dernier recensement et de l'enquête postcensitaire, dévoilés en décembre 2007, donnent un éclairage plus vif à des questions préoccupantes déjà bien connues de ces communautés. Pour les francophones, outre l'accès des ayants droit aux écoles francophones, il y a les enjeux liés à la diminution de leur poids démographique et au taux de transfert

linguistique vers l'anglais. Quant à eux, les anglophones du Québec se préoccupent avec raison de l'exode de leurs jeunes vers d'autres provinces, de l'accès aux services de santé en anglais, des perspectives d'emploi et de l'apprentissage de leur langue seconde pour pouvoir participer pleinement à la société québécoise. Le nouveau Plan d'action doit s'attaquer fermement à ces enjeux.

Le commissaire a également maintes fois exprimé le souhait qu'on insiste davantage sur la promotion de la dualité linguistique auprès de la population, notamment les jeunes et les nouveaux arrivants. Qui plus est, il a réitéré non seulement l'importance pour les jeunes d'apprendre une deuxième langue officielle, mais il a aussi insisté sur la richesse qui découle de l'apprentissage de la culture associée à cette langue. Pour les membres de la majorité, l'apprentissage d'une langue seconde et de la culture qui lui est associée est un moyen privilégié de bâtir des ponts avec les communautés de langue officielle. La nouvelle initiative du gouvernement devra établir les priorités des interventions dans ce sens.

Enfin, l'épanouissement des communautés de langue officielle dépend de plus en plus des mesures prises par les provinces et les territoires, à la fois dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'immigration. Le commissaire a été heureux d'entendre les ministres provinciaux des Affaires francophones déclarer, en septembre dernier, qu'ils appuyaient fermement le renouvellement du Plan d'action 2003-2008.

Le commissaire exhorte donc le gouvernement à lever le voile le plus rapidement possible sur ses intentions réelles à l'égard de la nouvelle phase du Plan d'action.

cet objectif soit loin d'être atteint, quelques projets prometteurs sont en cours. La recherche et le développement dans ce domaine exigent un travail de longue haleine ainsi que des fonds importants. Le gouvernement doit continuer d'appuyer ce secteur, d'autant plus qu'il va tout à fait dans le sens de la stratégie du gouvernement actuel de miser sur la recherche technologique et la commercialisation des produits de la recherche. M. Lord a d'ailleurs reconnu l'importance de ce secteur pour la progression de la dualité linguistique au pays.

### Belle réussite : l'industrie de la langue

Le projet Transcheck-2 du Centre de recherche en technologies langagières vise à créer un logiciel qui détectera les erreurs de traduction (termes techniques, noms propres, données chiffrées, anglicismes, calques) et les mots oubliés ou superflus. Grâce au rapport d'information que le logiciel produira après avoir analysé le texte traduit, le traducteur pourra corriger les erreurs détectées et ainsi améliorer la qualité de son travail plus rapidement et à moindre coût.

Le gouvernement a mené une étude<sup>30</sup> en 2006 pour mieux comprendre la structure économique, les principales tendances et les retombées économiques de l'industrie de la langue. Elle souligne la forte croissance de cette industrie au Canada, en particulier chez les entreprises de formation linguistique de la Colombie-Britannique. Le potentiel économique et la pénurie de main-d'œuvre constituent de bonnes raisons d'investir dans ce secteur.

**Le Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles**

Durant toute l'année 2007, il a beaucoup été question du nouveau plan d'action et de la nécessité de maintenir le Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles pour préciser les responsabilités de chacune des institutions touchées et pour définir les modalités de la coordination horizontale.

Le Plan d'action 2003-2008 a montré le bien-fondé d'une initiative d'ensemble qui unit un grand nombre d'institutions autour de buts communs et qui met à contribution les communautés. Plusieurs le considèrent comme un outil déterminant, non seulement pour assurer la gouvernance horizontale des langues officielles, mais aussi pour favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle et promouvoir la dualité linguistique.

Le commissaire insiste sur le fait que le Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles qui accompagnait le Plan d'action doit être revu pour refléter les nouvelles obligations de la partie VII de la Loi ainsi que toute autre modification récente apportée à la gouvernance des langues officielles.

### En 2006-2007, le commissaire avait recommandé :

« que la ministre des Langues officielles revoie le Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles en tenant compte des changements apportés à la gouvernance des langues officielles et des nouvelles obligations des institutions fédérales qui découlent des modifications législatives de novembre 2005. »



solutions aux problèmes chroniques. De plus, l'Agence a elle-même subi des restrictions budgétaires qui compliquent sa tâche de surveillance du bilinguisme. Il s'agit littéralement d'un retour à la case départ puisque le problème reste entier. En mars 2008, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a présenté un rapport<sup>27</sup> portant sur le volet « fonction publique » d'un futur plan d'action. Il y formule 17 recommandations, et le commissaire demande au gouvernement de les examiner sérieusement.

### Belle réussite : la fonction publique

En 2005, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (qui est devenue plus tard l'Agence de la fonction publique du Canada) a lancé une initiative intéressante, soit le Forum des bonnes pratiques en matière de langues officielles. Chaque année, le Forum permet aux institutions fédérales de mettre en commun leurs pratiques exemplaires en matière de service au public, de langue de travail, de promotion du français et de l'anglais et d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire<sup>28</sup>.

**Quatrième axe : l'industrie de la langue**

Le Plan d'action a fait état du rôle majeur que peut jouer l'industrie de langue (la traduction et l'interprétation, la formation linguistique et les technologies langagières) pour permettre au Canada de favoriser la dualité linguistique et d'accroître le bilinguisme. Or, depuis plusieurs années, l'industrie est aux prises avec une sérieuse pénurie de main-d'œuvre. Le Plan d'action a donc prévu la somme de 10 millions de dollars sur cinq ans pour accélérer le recrutement des futurs professionnels de la langue et permettre au secteur d'améliorer son image de marque et d'assurer son positionnement stratégique à l'échelle mondiale. Cette injection de fonds a mené à la création de l'Association de l'industrie de la langue (AIIA), qui depuis travaille à structurer le réseau des professionnels de la langue au Canada et à élaborer une stratégie technologique. L'Association se penche aussi sur des mesures et des partenariats possibles pour remédier au manque de professionnels dans le secteur de la traduction. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'avenir d'un pays bilingue. Le commissaire espère que le prochain plan d'action permettra à l'Association de continuer dans cette voie.

Le Plan d'action a aussi permis la création du Centre de recherche en technologies langagières, grâce à des fonds de 10 millions de dollars sur cinq ans. Situé à Gatineau (Québec), le Centre se penche sur la recherche et le développement d'outils et de logiciels d'aide à la traduction.

Selon le rapport de mi-parcours du Plan d'action<sup>29</sup>, publié en 2005, le Centre devait accueillir 150 chercheurs et experts. Bien que

27 Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *Précher par l'exemple : le bilinguisme au sein de la fonction publique dans le cadre du renouvellement du plan d'action pour les langues officielles*, troisième rapport du Comité permanent des langues officielles, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, Ottawa, mars 2008.

28 Pour de plus amples renseignements sur cette belle réussite, voir le site Web de l'Agence de la fonction publique du Canada à l'adresse [www.psagency-agencefp.gc.ca/olilo/forum/gp-bp-2006/summary-resume\\_f.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/olilo/forum/gp-bp-2006/summary-resume_f.asp)

29 Pour de plus amples renseignements sur le rapport de mi-parcours, voir le site Web de Patrimoine canadien à l'adresse [www.pch.gc.ca/pcc-ch/consultations/lo-ol\\_2007/03\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/pcc-ch/consultations/lo-ol_2007/03_f.cfm).

### Troisième axe : la fonction publique

Le troisième axe du Plan d'action aborde les communications et la prestation des services, la langue de travail et la participation des Canadiens d'expression française et anglaise à la fonction publique fédérale.

Cet axe a comme objectif d'augmenter le taux de bilinguisme chez les fonctionnaires et d'améliorer la qualité des services bilingues. Exception faite de la campagne de sensibilisation de l'Agence de la fonction publique du Canada<sup>26</sup>, le rendement du Plan d'action est décevant dans ce domaine.

Le commissaire a mis en lumière les nombreux problèmes systémiques qui persistent au sein des institutions fédérales à ce sujet. Comme nous l'avons déjà dit, les efforts du gouvernement pour améliorer l'application de la Loi dans les institutions ont été ralentis par les compressions budgétaires de 2006, notamment par l'élimination du Programme d'innovation. Ce programme, créé dans le cadre du Plan d'action et grâce à l'appui offert aux conseils fédéraux régionaux, a permis de lancer une foule d'initiatives visant le bilinguisme de la fonction publique partout au Canada. L'abolition du Programme a réduit considérablement l'ardeur des institutions fédérales à chercher des

### Belle réussite : Par le bon bout de la jorquette

Le Conseil fédéral du Québec a tenu sa conférence semestrielle sur le renouvellement de la fonction publique les 15 et 16 novembre 2007 à Québec. Le comité organisateur tenait à ce que cette importante manifestation se déroule dans le respect de la Loi sur les langues officielles et que tous les participants se sentent à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix. La conférence a été particulièrement réussie grâce à l'approche novatrice utilisée par les organisateurs pour que la conférence ait eu lieu dans les deux langues officielles, sans qu'on se limite au respect strict des règles. Les organisateurs ont mis de côté la formule minimaliste (et souvent restrictive) qui consiste à distribuer les documents dans les deux langues et à offrir des services d'interprétation simultanée. Animée en français et en anglais de façon impeccable et harmonieuse par une personnalité des médias bien connue, Christopher Hall, la conférence a montré comment des manifestations d'envergure peuvent devenir des vitrines de la dualité linguistique au sein de la fonction publique fédérale dans les régions. Elle prouve aussi qu'il peut être réellement avantageux pour une organisation de ne pas s'en tenir à la lettre de la Loi, mais de faire autant d'efforts pour en respecter l'esprit.

26 Pour de plus amples renseignements sur la campagne de sensibilisation de l'Agence de la fonction publique du Canada, voir le site Web de l'Agence à l'adresse [www.psagency-agencefp.gc.ca/ollo/campaign-campagne/index\\_f.asp](http://www.psagency-agencefp.gc.ca/ollo/campaign-campagne/index_f.asp).

Les premières années de mise en œuvre du Plan d'action ont permis de fonder de grands espoirs en matière d'**alphabétisation** dans la langue de la minorité. Le Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles (anciennement appelé Secrétariat national à l'alphabétisation) de **Ressources humaines et Développement social Canada** a bien amorcé le processus en créant des structures pour exécuter divers projets communautaires. Toutefois, les compressions budgétaires de 2006 ont ralenti le travail des organismes qui veillaient à la mise en œuvre de ces initiatives. Malgré tout, la Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français (FCAF) fait état de progrès satisfaisants en alphabétisation familiale. Les fonds du Plan d'action ont permis de poursuivre la formation d'intervenants en alphabétisation, d'augmenter le nombre de points de service et de lancer une campagne nationale de sensibilisation à l'importance de la lecture en famille. En mars 2008, la Fédération a tenu un colloque national sur l'alphabétisation familiale. Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick ont été particulièrement actifs et ont lancé de nombreuses activités portant sur l'alphabétisation familiale. La FCAF juge que le financement du Plan d'action a permis de jeter les bases d'une action nationale concertée visant l'alphabétisation, mais qu'un énorme travail l'attend. En effet, de nombreuses études rapportent des taux d'alphabétisme plus élevés chez les francophones (au Québec et à l'extérieur du Québec) que chez les anglophones<sup>25</sup>. Pour s'attaquer à ce problème, des fonds accrus seront nécessaires.

**Belle réussite : l'alphabétisation**

Chaque année, grâce à l'appui de Postes Canada et aux fonds du Plan d'action, la Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français publie des centaines de milliers d'exemplaires d'un signet pour souligner, le 27 janvier, la Journée de l'alphabétisation familiale. Ces signets encouragent les parents à lire avec leurs enfants. En janvier, la Fédération distribue ces signets dans la plupart des écoles francophones dans les provinces et les territoires canadiens, ainsi que dans les centres d'alphabétisation et les bibliothèques publiques.

25 Lynn Barr-Telford, François Nault et Jean Pignal, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, Ottawa, Statistique Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada, novembre 2005. Voir également Jean-Pierre Corbeil, *Le volet canadien de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes de 2003 (EIAA) : état de la situation chez les minorités de langue officielle*, Ottawa, Statistique Canada, décembre 2006.



Evidemment, le développement économique joue un rôle de premier plan dans l'épanouissement des communautés de langue officielle. Dans ce domaine, le Plan d'action a surtout cherché à agir sur trois aspects de l'employabilité dans les communautés : la capacité de participer à l'économie du savoir, les stages en entreprise et la formation en ligne; un meilleur accès aux programmes de développement économique existants. Or, le commissaire brosse un tableau plutôt mitigé des progrès réalisés dans cette sphère d'activité. D'un côté, l'effet bénéfique de certaines stratégies est indéniable. On pense notamment à la stabilisation du financement du Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) et des Comités d'employabilité et du développement économique communautaire (CEDEC) grâce au Fonds d'habilitation, auquel on a alloué 36 millions de dollars sur trois ans à partir de 2005. En revanche, les mesures prises ne semblent pas être ancrées dans une vision globale à long terme, ce qui amène le commissaire à qualifier de plutôt fragmentaires les efforts dans ce domaine. Compte tenu du rôle crucial que ces organismes jouent au sein des communautés, il est dans l'ordre des choses de renouveler leur financement à plus long terme pour qu'ils puissent mettre en œuvre leurs plans stratégiques.

**Belle réussite : l'immigration**

En octobre 2002, la communauté francophone du Manitoba s'est réunie afin de définir des moyens pour favoriser l'arrivée d'un plus grand nombre de francophones dans la province. À la même époque, le gouvernement provincial s'interrogeait sur les mesures à prendre pour accroître sa population. Leurs efforts concertés ont porté fruits. En 2005, la province accueillait 10 000 immigrants, une hausse remarquable comparativement à la moyenne de 3 500 qu'elle avait connue jusqu'en 2003.

Du côté de la communauté anglophone du Québec, le QCCN a présenté un mémoire à la Commission spéciale sur l'immigration de l'Assemblée nationale en octobre 2007. Environ 25 p. 100 de la communauté anglophone est née à l'étranger et, tout au long de l'histoire, l'immigration a contribué de manière fondamentale à façonner cette communauté.

La communauté anglophone comprend que les immigrants doivent être capables de parler français pour bien s'intégrer, et elle appuie ce point de vue. Le QCCN estime toutefois que les immigrants anglophones peuvent adopter le français sans renoncer à faire partie de la communauté anglophone. Ainsi, le QCCN a exprimé sa volonté de collaborer avec les institutions gouvernementales dans le cadre des processus de sélection et d'intégration des nouveaux arrivants.

du Fonds au sein de la communauté anglophone et le fait qu'il ne satisfait pas adéquatement à ses besoins. Toutefois, le QCCN envisage d'effectuer un sondage pour déterminer les besoins de la population anglophone en matière de justice. Les résultats permettront à la communauté anglo-québécoise de trouver les meilleures stratégies à suivre et ainsi de profiter du financement offert par le Fonds d'appui.

Enfin, lors de la rencontre du sous-comité consultatif sur l'accès à la justice en novembre 2007, **Justice Canada** s'est appuyé sur l'évaluation du Fonds d'appui et les commentaires des participants pour proposer le maintien du Fonds d'appui et la création d'un consortium de formation en justice. Ce consortium viserait à mettre à la disposition du système judiciaire des ressources bilingues afin que la population canadienne reçoive des services dans l'une ou l'autre des langues officielles. Le commissaire accueille favorablement cette proposition qui ciblerait la formation des étudiants qui entreprendront une carrière en justice, le perfectionnement des intervenants qui travaillent déjà dans le système, le développement et la promotion d'outils et, enfin, le recrutement.

### Belle réussite : la justice

Les procureurs bilingues de la Couronne et les intervenants du système judiciaire pénal en Ontario peuvent désormais suivre une formation professionnelle et linguistique en français grâce au nouvel Institut de développement professionnel en langue française. L'Institut a été mis sur pied par le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'accès à la justice dans les deux langues officielles, en collaboration avec le ministère du Procureur général de l'Ontario. Le Groupe de travail veut maintenant créer un réseau de procureurs bilingues à l'échelle du Canada.

Dans le cadre du Plan d'action, le **secteur de l'immigration** a reçu 9 millions de dollars sur cinq ans pour favoriser l'immigration dans les communautés francophones et la rétention des immigrants francophones. Le commissaire s'est réjoui que **Citoyenneté et Immigration Canada** a lancé son plan stratégique en septembre 2006. Toutefois, ce plan n'est toujours pas assorti d'un montage financier précis. Le Ministère affirme que le financement proviendra des budgets de fonctionnement de ses services d'établissement, mais une certaine inquiétude plane. Rappelons que dans plusieurs provinces, les services d'accueil des immigrants francophones sont pour ainsi dire inexistantes et que tout le travail reste à faire. Dans les années à venir, le Ministère doit notamment appuyer les activités du comité directeur pour l'immigration francophone, dont le rôle est essentiel pour faire progresser le dossier. Il doit aussi faire en sorte que les provinces dirigent une part raisonnable des transferts de fonds fédéraux vers les communautés francophones afin que ces dernières puissent organiser et offrir des services en français. Enfin, le commissaire souscrit à l'idée de miser sur les communautés de langue officielle qui veulent amorcer une démarche dans le domaine de l'immigration<sup>24</sup>.

## Belle réussite : la petite enfance

Le Cadre national de collaboration en développement de la petite enfance francophone en contexte minoritaire au Canada réunit 13 partenaires qui travaillent pour le mieux-être des jeunes enfants, dont la Commission nationale des parents francophones en tête de peloton. Véritable modèle de partenariat multilatéral, ce cadre s'appuie sur les nouvelles connaissances en développement de la petite enfance et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. On y présente une vision commune du développement dans laquelle le rôle des différents partenaires est expliqué<sup>23</sup>.

La petite enfance figure parmi les secteurs qui ont enregistré certains résultats positifs, quoique faibles sur l'ensemble de la période. Dans ce domaine, le Plan d'action avait comme objectif d'aider à créer des programmes, notamment des garderies et des maternelles dans les écoles de la communauté. Le commissaire tient à souligner de façon plus particulière le rôle incontournable de la Commission nationale des parents francophones (CNPF) à titre de défenseur de la petite enfance et de catalyseur de l'action commune des parents. En juin 2007, en partenariat avec **Ressources humaines et Développement social Canada**, la CNPF a dévoilé son cadre national de collaboration qui établit une vision commune de la petite enfance en milieu minoritaire francophone et clarifie le rôle des nombreux partenaires et intervenants. Cela dit, le domaine de la petite enfance est encore aux prises avec de grands défis, dont la pénurie sévère de services de garde en français. Ainsi, de nombreux parents francophones qui voudraient se prévaloir de services adaptés à leur réalité culturelle et linguistique ont généralement du mal à le faire. Il faut dire également que les directions d'écoles primaires francophones ont plus de difficulté à faire augmenter le nombre d'inscriptions des jeunes francophones en raison du manque de services à la petite enfance offerts en français. Le gouvernement fédéral doit donc porter une plus grande attention à l'offre de services à la petite enfance. Il est particulièrement bien placé pour appuyer la vision mise de l'avant par la CNPF et injecter les ressources nécessaires à sa réalisation. De leur côté, les réseaux de parents doivent continuer de communiquer clairement leurs besoins aux différents paliers gouvernementaux qui interviennent en petite enfance.

Le commissaire est satisfait des activités entreprises pour atteindre l'objectif du Plan d'action visant à améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles. Le Fonds d'appui pour l'accès à la justice dans les deux langues officielles a accru, entre autres, la capacité des associations de juristes d'expression française de jouer leur rôle de sensibilisation et d'information auprès des communautés de langue officielle et de bâtir des réseaux de partenariat aux niveaux provincial et fédéral. Le Fonds d'appui a également permis de mettre sur pied trois comités consultatifs, dont le sous-comité consultatif sur l'accès à la justice qui réunit les principaux intervenants des communautés francophones et anglophones touchées par cet enjeu. Par ailleurs, selon l'évaluation formative de 2006, les activités et les projets financés par le Fonds d'appui ont permis de sensibiliser les juristes, les communautés et le public à la question de la justice dans les deux langues officielles. Au Québec, le rapport d'évaluation a noté le manque de visibilité

23 Pour de plus amples renseignements sur cette belle réussite, voir le document national publié par la Table nationale en développement de la petite enfance francophone qui est affiché sur le site Web de la Commission nationale des parents francophones à l'adresse [http://cnpf.ca/documents/Cadre\\_national\\_collaboration\\_DPE.pdf](http://cnpf.ca/documents/Cadre_national_collaboration_DPE.pdf).



## Belle réussite : la santé

Il y a quelques années, 10 collèges et universités se sont regroupés pour former le Consortium national de formation en santé, dans le but d'assurer la formation d'un nombre accru de professionnels de la santé qui pourraient travailler dans les communautés francophones en situation minoritaire, et d'établir une base solide de recherche sur la santé dans la francophonie canadienne. Le Consortium s'est fixé comme objectifs d'accueillir 2 196 nouveaux étudiants et de décerner 1 144 diplômes entre 2003 et 2008. D'après les données des évaluations présentées dans le rapport annuel 2006-2007 du Consortium, ses campagnes de promotion auprès des jeunes sont efficaces puisque 2 135 nouveaux étudiants se sont inscrits dans les établissements membres et que ceux-ci ont décroché 574 diplômes au cours de la période visée. Si la tendance se maintient, on est en droit de s'attendre à ce que le Consortium atteigne ou dépasse ses objectifs.

D'abord, s'il est un secteur où le Plan d'action a connu un franc succès, c'est celui des **services de santé** dans la langue de la minorité. Les fonds investis dans le cadre du Plan d'action ont notamment permis de mettre sur pied 17 réseaux de santé, dont la plupart sont devenus les interlocuteurs officiels des gouvernements provinciaux dans les communautés francophones. Les efforts du Consortium national de formation en santé se sont soldés par une augmentation spectaculaire du nombre de recrues francophones dans les professions de la santé. Enfin, grâce au Plan d'action, les réseaux de services de santé anglophones du Québec, en partenariat avec l'Université McGill, ont notamment réussi à créer des programmes de la formation pour habilitier les professionnels de la santé francophones à offrir des services en anglais. Ils mettent aussi l'accent sur la rétention du personnel anglophone dans la province en lui donnant les moyens de maintenir sa connaissance de la langue française. Tous ces efforts portent donc fruits. Cependant, pour passer à l'étape suivante, c'est-à-dire aller au-delà de la formulation des besoins et de l'établissement des structures, des investissements accrus seront nécessaires.

## Deuxième axe : le développement des communautés

Le développement des communautés comprend les secteurs de la santé, des services à la petite enfance, de la justice, de l'immigration, du développement économique et de l'alphabétisation.

### Belle réussite : La santé en Alberta

Grâce à l'appui financier de la Société Santé en français, la communauté francophone d'Edmonton peut maintenant compter sur les services du Centre de santé communautaire Saint-Thomas. Ouvert depuis l'automne 2007, le Centre fournit à des personnes âgées une gamme complète de services sous un même toit. Il abrite aussi une clinique qui offre des soins de santé primaires et d'autres services spécialisés.

Par ailleurs, en février 2008, le Campus Saint-Jean de l'Université de l'Alberta a décroché ses premiers diplômés aux étudiants du programme bilingue de baccalauréat en sciences infirmières. Ce programme a été mis sur pied grâce à une collaboration entre le Campus Saint-Jean et la Faculté des sciences infirmières de l'Université de l'Alberta, d'une part, et à une contribution importante du Consortium national de formation en santé, d'autre part.

En fait, ces deux initiatives sont complémentaires puisque le Centre de santé communautaire Saint-Thomas embauchera des diplômés du nouveau programme de baccalauréat du Campus Saint-Jean.

a mené des consultations en ligne<sup>22</sup> relativement au renouvellement du Plan d'action, les participants abondaient dans le même sens : les Canadiens souhaiteraient avoir l'occasion d'apprendre les deux langues officielles. Il importe que le gouvernement fédéral continue de travailler avec les provinces et les territoires en vue de renforcer ce volet dans le prochain Plan d'action. Notons que M. Lord recommande dans son rapport que le gouvernement accorde une place prépondérante à l'éducation dans la prochaine initiative. Il recommande également de promouvoir la dualité linguistique en favorisant l'enseignement des langues secondes.

### Belle réussite : l'enseignement de la langue seconde

Le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) a établi un groupe de travail qui explore la possibilité d'élaborer un cadre commun de référence pour les langues au Canada. Ce projet tire son origine du *Cadre européen commun de référence pour les langues*, lequel est un outil permettant d'établir clairement les objectifs à atteindre pour chacun des niveaux d'apprentissage d'une langue et d'évaluer les compétences de façon comparable à l'échelle internationale selon six niveaux de référence. Il est appuyé par l'Association canadienne des professeurs de langues secondes qui avance que l'utilisation d'un tel cadre pourrait faciliter le dialogue interprovincial et territorial, encourager la collaboration et le partage de ressources entre les autorités éducatives et favoriser la mobilité éducationnelle et occupationnelle dans l'ensemble du Canada.

Du côté de la communauté anglo-québécoise, l'Enquête révèle que seulement 49 p. 100 des élèves ayant au moins un parent de langue anglaise fréquentent l'école de la minorité anglophone. Ce pourcentage s'élève à 70 p. 100 lorsque les deux parents sont de langue anglaise. Cette situation n'a rien d'apaisant pour les commissions scolaires de langue anglaise qui craignent de perdre leur clientèle scolaire au cours des prochaines années. En effet, dans certaines régions, l'exode des anglophones du Québec et le vieillissement de la population rendent parfois plus précaire le maintien du nombre d'ayants droit nécessaire à la survie des écoles de langue anglaise.

Selon Patricia Lamarre<sup>19</sup>, les membres des communautés anglophones attachent une importance grandissante à la maîtrise du français, surtout pour leurs enfants. Il ne faut donc pas s'étonner que, parmi les anglophones du pays, les jeunes anglophones du Québec soient les plus bilingues. Pour ces communautés, la participation à part entière à la société québécoise passe par l'apprentissage du français à l'école. Cette nouvelle façon de voir le français comme une valeur ajoutée expliquée en partie l'engouement pour l'école de langue française et les programmes d'immersion. Dans un tel contexte, il importe d'autant plus de soutenir les écoles de langue anglaise dans leurs efforts en vue d'offrir de solides programmes d'apprentissage du français. Il en découlera une relève compétitive sur le marché du travail dans les secteurs tant public que privé.

Par ailleurs, au chapitre de l'enseignement de la langue seconde, le Plan d'action visait à doubler la proportion des jeunes Canadiens bilingues âgés de 15 à 19 ans. Ainsi, selon le Plan, environ la moitié de cette population doit devenir bilingue d'ici 2013. À cet égard, il faut reconnaître que les progrès tardent à se manifester. Selon les données du recensement de 2006, seulement 22,3 p. 100 des jeunes francophones et anglophones de 15 à 19 ans se disent bilingues, un recul d'environ 2 p. 100 par rapport au recensement de 2001. Cette diminution serait-elle attribuable aux compressions budgétaires imposées par les gouvernements fédéral et provinciaux dans les années 1990? C'est difficile à dire. Toutefois, il est clair que l'écart entre la cible de 2013 et la situation actuelle est considérable et qu'il y a lieu d'intensifier les efforts. Cette constatation est d'autant plus pertinente que la population canadienne semble largement favorable au renforcement des programmes d'enseignement de la langue seconde<sup>21</sup>. Lorsque **Patrimoine canadien**

#### Belle réussite : Centres scolaires communautaires<sup>20</sup>

L'une des grandes réussites pour la communauté anglophone du Québec a été la mise sur pied de 22 Centres scolaires communautaires (community learning centres). Ces centres permettent d'établir des liens durables entre la communauté et le réseau scolaire. De plus, les communautés participantes sont reliées par un système de vidéoconférences, lequel permet d'élargir l'éventail des programmes offerts à la population.

19 Patricia Lamarre, « English Education in Quebec: Issues and Challenges », dans Richard Y. Bourhis, éd., *The vitality of the English-speaking Communities of Quebec: From Community Decline to Revival*, Montréal, CEETUM, p. 61-84.

20 [www.learningquebec.ca/en/content/clic](http://www.learningquebec.ca/en/content/clic) (en anglais seulement).

21 Commissariat aux langues officielles, *L'évolution de l'opinion publique au sujet des langues officielles au Canada*, Ottawa, septembre 2006. Étude publiée à la suite d'un sondage réalisé par le Centre de recherche Déclina, au téléphone, en février 2006, auprès d'un échantillon de 2 000 répondants de 18 ans et plus.



## Premier axe : l'éducation

Le Plan d'action a consacré la majorité de son financement à l'axe éducation, c'est-à-dire à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. Ces deux thèmes sont abordés successivement ci-après.

Mais soulignons d'abord que, en matière

d'éducation, le gouvernement a transféré des sommes importantes à ses partenaires

provinciaux et territoriaux par l'entremise du Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans

la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde. Ce protocole arrive à

échéance en mars 2009. Dans l'intervalle, le commissaire attend avec intérêt un rapport de

mi-parcours qui résumera les résultats des deux premières années (2005 à 2007). Il en profite

pour rappeler l'importance de la transparence dans la reddition de comptes et la nécessité de

publier et de partager l'information sur la réalisation des objectifs, selon les clauses du

Protocole d'entente.

### En ce qui concerne l'enseignement dans la

**langue de la minorité**, les réalisations varient d'une province et d'un territoire à l'autre. On

peut dire toutefois que les résultats sont à la hauteur des efforts consentis par les ministères

provinciaux et territoriaux de l'Éducation, les commissions et conseils scolaires et leurs

partenaires communautaires. Parmi les domaines d'intervention où l'on observe généralement de

bons résultats, il y a la francisation des élèves des écoles primaires de langue française, aussi appelée « mise à niveau linguistique ». Ainsi, dans bien des milieux, des programmes ciblés ont été mis sur pied pour s'assurer que les ayants droit<sup>17</sup> qui commencent l'école de langue française connaissent suffisamment cette langue pour réussir dès la première année scolaire. En dépit des efforts déployés pour améliorer les programmes d'enseignement, le commissaire est d'avis que l'éducation dans la langue de la minorité est un domaine d'activité où il y a encore fort à faire. Rappelons qu'un des principaux objectifs du Plan d'action était d'augmenter la participation dans les écoles de la minorité. Or, à ce sujet, les données de l'enquête postcensitaire mettent en lumière des tendances inquiétantes. Elles révèlent que seulement 49 p. 100 des ayants droit francophones fréquentent les écoles de la minorité<sup>18</sup>. Environ 36 p. 100 sont scolarisés en anglais et 15 p. 100 d'entre eux sont inscrits dans des programmes d'immersion. Il faut aussi signaler que plus du tiers des parents qui inscrivent leurs enfants à des programmes d'immersion auraient préféré pour eux une école de langue française : plusieurs ont dû s'y résigner à cause de l'absence d'une école francophone; d'autres invoquent la proximité de l'école anglophone offrant un programme d'immersion. Au cours des prochaines années, il y a donc lieu de poursuivre les efforts en vue d'améliorer l'accès à l'école de la minorité francophone.

17 L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* définit les trois catégories de parents dont les enfants sont admissibles à l'instruction dans la langue de la minorité d'une province ou d'un territoire. La notion « d'ayant droit » désigne un enfant dont le parent est citoyen canadien et i) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité, ou ii) qui a reçu son instruction au niveau primaire dans une province où la langue dans laquelle il a reçu cette instruction est celle de la minorité, ou iii) dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire au Canada, dans la langue de la minorité.

18 Statistique Canada, *Les minorités prennent la parole : résultats de l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle*, Ottawa, décembre 2007, p. 54.

La demande du commissaire et celles de plusieurs autres intervenants ont trouvé écho. En effet, dans son deuxième discours du Trône, prononcé le 16 octobre 2007, le premier ministre a réitéré son appui aux langues officielles en annonçant son intention de renouveler le *Plan d'action pour les langues officielles*. Il a ensuite confié à Bernard Lord, ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, la tâche de consulter les représentants des communautés de langue officielle et d'autres acteurs au sujet des principaux enjeux et des orientations d'une éventuelle initiative pour les langues officielles.

En parcourant le pays, en décembre 2007, Bernard Lord a entendu de nombreux groupes dont Canadian Parents for French (CPF), la Société éducative de visites et d'échanges au Canada (SEVEC), l'Association canadienne des professeurs de langues secondes (ACPLS), la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) et le Québec Community Groups Network (QCGN). Souignons que ces deux derniers groupes avaient au préalable effectué d'importants travaux pour définir leurs attentes. Par exemple, lors de son sommet en juin 2007, la FCFA avait défini les enjeux et les priorités des communautés francophones et acadiennes. Le QCGN avait fait de même à son forum en février 2008. À la suite de ces consultations, Bernard Lord a déposé son rapport à la ministre de Patrimoine canadien le 3 mars 2008<sup>14</sup> et celle-ci l'a rendu public le 20 mars 2008.

Entre-temps, quel bilan dresse le commissaire alors que le premier *Plan d'action pour les langues officielles* prend fin, et quelles sont ses attentes à l'égard de la nouvelle initiative?

En plus du rapport Lord, d'autres sources continuent d'alimenter la réflexion du gouvernement. Citons d'abord les rapports du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes au sujet de la vitalité des communautés de langue officielle et du bilinguisme dans la fonction publique<sup>15</sup>. Les données de l'enquête postcensitaire<sup>16</sup> jettent une lumière nouvelle sur la situation des communautés de langue officielle et corroborent leurs préoccupations.

Si le commissaire a accueilli favorablement le discours du Trône et les consultations menées par Bernard Lord, le budget du 26 février 2008 est venu assombrir les espoirs. Curieusement, il n'a fait que reprendre les grandes lignes du discours du Trône sur la dualité linguistique. Bien qu'il reconnaisse le processus de consultation mené par M. Lord, le document budgétaire n'a offert aucune précision quant au financement anticipé pour la prochaine phase du Plan d'action. Dans son rapport, M. Lord recommande qu'une somme d'un milliard soit consacrée à la future initiative. Sans vouloir se prononcer sur des sommes spécifiques, le commissaire est également d'avis que des sommes supplémentaires devront être investies, par rapport au budget du premier Plan d'action, afin de bâtir sur les acquis et de faire avancer les dossiers.

14 Le rapport soumis à la ministre des Langues officielles et intitulé *Rapport sur les consultations du gouvernement du Canada sur la dualité linguistique et les langues officielles* (février 2008) se trouve sur le site Web de Patrimoine canadien à l'adresse [http://www.pch.gc.ca/pcc-ch/consultations/lo-ol-2008/loord\\_f.pdf](http://www.pch.gc.ca/pcc-ch/consultations/lo-ol-2008/loord_f.pdf)

15 Le rapport est publié sur le site Web du Comité permanent des langues officielles à l'adresse <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublications.aspx?COM=10472&SourceId=206228&SwitchLanguage=1>

16 Le 11 décembre 2007, Statistique Canada a publié une enquête sur la vitalité des communautés de langue officielle. Cette enquête aborde divers thèmes tels que la langue employée dans les activités quotidiennes, l'utilisation des soins de santé, le sentiment d'appartenance et le parcours scolaire. Plusieurs institutions fédérales, dont le Commissariat, ont participé au financement de ce projet et à l'élaboration des principaux thèmes. Pour de plus amples renseignements, voir le chapitre III, p. 82.

## LE PLAN D'ACTION

En mars 2003, le gouvernement fédéral a lancé le *Plan d'action pour les langues officielles*. S'échelonnant sur une période de cinq ans et pourvu d'un budget initial de 751 millions de dollars, ce plan avait comme principaux buts de promouvoir l'épanouissement des communautés de langue officielle et de renforcer la dualité linguistique dans les communautés et la fonction publique. À cette fin, le gouvernement a choisi de miser simultanément sur quatre axes : l'éducation, le développement des communautés de langue officielle, la fonction publique et l'industrie de la langue.

Rappelons que le Commissariat a toujours appuyé ce plan qui donnait une nouvelle impulsion aux communautés et au programme des langues officielles, qui pendant les années 1990 ont subi le contre-coup de nombreuses compressions budgétaires. Dans son dernier rapport annuel, le commissaire a d'ailleurs formulé une recommandation exhortant la ministre des Langues officielles à concevoir une initiative destinée à succéder au Plan d'action 2003-2008.

En 2006-2007, le commissaire avait recommandé :  
« que la ministre des Langues officielles, en collaboration avec les communautés, les provinces et les territoires, conçoive, au cours de la prochaine année, une initiative qui succèdera au *Plan d'action pour les langues officielles* et qui consolidera les acquis. Durant le processus de conception, le gouvernement fédéral devra considérer attentivement l'élargissement de la portée du Plan d'action pour inclure, notamment, les domaines des arts et de la culture, des initiatives destinées aux jeunes et de nouvelles mesures visant la promotion de la dualité linguistique. »



En outre, la Commission canadienne des droits de la personne a apporté des modifications fondamentales à sa procédure de règlements des conflits en mettant l'accent sur la médiation et la prévention. Elle fait déjà état de résultats plus convaincants et durables. Plusieurs ombudsmans à l'échelon provincial ont aussi amorcé des changements d'orientation similaires, notamment au Québec, en Ontario et en Alberta.

### L'approche renouvelée : deux principes

Dans le but de miser davantage sur les résultats, le commissaire a décidé de renouveler son rôle de protecteur des droits linguistiques des Canadiens. Tout en reconnaissant que les institutions sont responsables de prendre des mesures afin d'améliorer leur rendement, le commissaire tient à collaborer davantage avec elles dans le but d'obtenir de meilleurs résultats pour les Canadiennes et les Canadiens.

L'approche qu'il préconise repose sur deux principes : une résolution durable et plus efficace des plaintes et la prévention des problèmes qui donnent lieu aux plaintes. Une résolution durable et plus efficace des plaintes suppose une meilleure compréhension des besoins et des intérêts de toutes les parties, tant les plaignants que les institutions fédérales, et la prise en compte de l'intérêt public dans la réalisation

des grands objectifs qui sous-tendent la Loi sur les langues officielles. À cette fin, l'approche renouvelée du commissaire comprend l'utilisation de nouveaux modes d'intervention visant à traiter les plaintes d'une manière qui incite toutes les parties à viser et à mettre en œuvre des solutions durables. La prévention des problèmes qui donnent lieu aux plaintes consiste à cerner les problèmes potentiels avant qu'ils aient une incidence sur le respect des droits en matière de langues officielles et à effectuer des interventions préventives auprès des institutions fédérales. Le commissaire collaborera avec les institutions et les incitera à adopter des stratégies axées sur la prévention. Il insistera aussi sur l'importance de s'attaquer aux problèmes récurrents et systémiques et d'agir de manière proactive pour y mettre fin. Bien que ces deux principes forment la base du renouvellement du rôle d'ombudsman, les moyens usuels comme les enquêtes, les bulletins de rendement, les vérifications et les recours judiciaires vont être maintenus pour traiter les questions de conformité. Le commissaire croit que l'introduction de nouveaux outils, combinés à ceux qui existent déjà, produira des résultats durables pour l'ensemble des Canadiens.

## LE RÔLE D'OMBUDSMAN : L'APPROCHE RENOUVELÉE

### Le contexte

Depuis quelques années, le Commissariat semble toujours buter sur la même évidence : l'application du régime linguistique canadien est inachevée, et le gouvernement du Canada a encore du chemin à parcourir pour atteindre les objectifs qu'il s'est lui-même fixés. Les résultats rapportés dans plusieurs rapports annuels successifs, dont celui-ci, font état d'un plafonnement de la mise en œuvre de la Loi.

Le Commissariat aux langues officielles espère négocier et signer un protocole d'entente avec plusieurs institutions fédérales au cours du prochain exercice. Ce protocole aura pour but d'accroître la collaboration entre le Commissariat et ces institutions, de favoriser la mise en commun de l'information, de mettre en place un mécanisme de résolution des plaintes le cas échéant et de déterminer les mesures à prendre pour prévenir de nouvelles plaintes. Il s'agit d'une initiative proactive qui s'inscrit dans l'approche renouvelée que le commissaire a adoptée à l'égard de son rôle d'ombudsman.

Cette situation a amené le commissaire à s'interroger sur d'autres façons d'intervenir à titre d'ombudsman et de protecteur des droits linguistiques des Canadiens. Outre les enquêtes, bulletins de rendement, vérifications et recours judiciaires, existe-t-il d'autres moyens de résoudre les différends en matière de langues officielles? Faut-il renouveler le rôle d'ombudsman afin de favoriser une meilleure collaboration avec les institutions pour les amener à mieux remplir leurs obligations?

Le commissaire constate que, au pays comme ailleurs, le rôle d'ombudsman évolue. Une dimension essentielle du rôle d'ombudsman est de traiter les plaintes, de réagir aux infractions qui sont portées à son attention. De plus en plus, on adopte des méthodes plus efficaces pour régler les conflits. Toutefois, outre ce travail important qui se fait en aval, il faudra agir de plus en plus en amont afin de prévenir les problèmes qui donnent lieu aux plaintes.

Par exemple, depuis l'adoption de la Loi sur la modernisation de la fonction publique en 2003, les institutions fédérales doivent mettre sur pied un système informel de résolution des conflits. Les ombudsmans de certaines institutions en ont profité pour rationaliser leurs procédures et pour adopter des approches plus énergiques de résolution des conflits.

## La promotion de la dualité linguistique : le parent pauvre de la partie VII

Il est souvent nécessaire de rappeler que la partie VII de la *Loi* comporte deux volets : le développement des communautés de langue officielle (volet communautaire) et la promotion de la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne (volet promotion).

Les institutions fédérales ont toujours porté une attention plus particulière au volet communautaire, en quelque sorte au détriment du volet promotion. Le Guide de **Patrimoine canadien** et les autres outils de mise en œuvre ont une forte tendance à privilégier le développement des communautés, et les institutions fédérales, à quelques exceptions près, prennent des mesures qui portent principalement sur le volet communautaire. Cette année encore, les bulletins de rendement confirment cette tendance.

**Patrimoine canadien et Justice Canada** doivent rappeler la complémentarité des deux volets de la partie VII et l'importance de leur mise en œuvre simultanée. Plus on encourage la reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, plus on est susceptible d'appuyer les communautés de langue officielle.



d'agir en fonction des priorités de la communauté concernée. D'autres associations communautaires, dont l'Assemblée communautaire fransaskoise et la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA), ont aussi reconnu que cette situation est malheureusement trop répandue dans la francophonie canadienne.

Le Quebec Community Groups Network (QCGN) rapporte les mêmes difficultés relativement à la capacité organisationnelle. Il faut se rappeler que la communauté anglophone du Québec, bien que située dans une seule province, compte autant de personnes que la population francophone en milieu minoritaire dans l'ensemble du pays. Compte tenu de la très grande diversité démographique, culturelle et régionale de la province, il y est difficile de bien représenter et desservir l'ensemble des communautés anglophones. Plusieurs réseaux sectoriels (comme ceux de la santé, de l'éducation ou des arts et de la culture) et régionaux (à Québec, en Outaouais ou en Gaspésie) ont été mis sur pied pour assurer le développement communautaire et communiquer les besoins aux gouvernements. Tous ces organismes puisent généralement leur financement aux mêmes sources et se font donc souvent concurrence.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des obligations du gouvernement fédéral, la minorité anglophone du Québec est dans une situation particulière. Le QCGN et les 29 autres organismes communautaires ont généralement de bons liens de travail avec les institutions fédérales en région et se sentent écoutés par ces derniers. De plus, les coordonnateurs régionaux de la partie VII arrivent la plupart du temps à prendre le pouls de la communauté. Toutefois,

les liens avec les administrations centrales de ces institutions et l'influence que peuvent exercer les organismes communautaires anglophones sur le gouvernement fédéral sont parfois bien ténus. Ainsi, dans les régions, la volonté de travailler de concert avec la communauté au développement n'a pas toujours une résonance au sein des décideurs dans la région de la capitale nationale. La communauté anglophone du Québec est l'une des deux communautés de langue officielle en situation minoritaire du pays. Les institutions fédérales devraient reconnaître le statut national du QCGN et agir en conséquence<sup>13</sup>.

Les leaders des communautés sont d'avis que le développement des capacités communautaires en vertu de la nouvelle partie VII. Selon eux, la précarité de leurs associations provient que le gouvernement ne prend pas de mesures positives à leur endroit.

La perspective des groupes communautaires s'harmonise parfois difficilement avec celle de certaines institutions fédérales qui ont fait des efforts pour satisfaire à leurs obligations ou renforcer la capacité communautaire. Il faut reconnaître que bon nombre de ces institutions ont accordé un financement pluriannuel ou ont intégré un « réflexe langues officielles » dans leur culture organisationnelle. Ces mesures vont dans le bon sens, mais leurs bienfaits ne se feront pas immédiatement sentir au sein des communautés. Avec la coordination soutenue de **Patrimoine canadien**, les institutions fédérales doivent continuer d'accroître leurs efforts et de raffermir leurs liens avec les représentants communautaires. Ainsi, les deux parties auront une meilleure compréhension mutuelle de leurs contraintes respectives.

13 Cette idée a notamment été avancée lors des consultations de Bernard Lord sur le prochain Plan d'action. Voir le mémoire du QCGN intitulé *Promoting French and English in Canadian Society and furthering the development of French and English Minority-Language Communities: Submission of the Quebec Community Groups Network (QCGN) to the Government of Canada's Consultations on Linguistic Duality and Official Languages* (décembre 2007).

Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant d'observer la faible volonté de la plupart des institutions fédérales de prendre des mesures positives. Comme nous l'avons mentionné, même si certaines institutions ont enregistré des progrès dans la mise en œuvre de la partie VII et que certaines ont mis sur pied des mécanismes internes de gestion de cette partie, dans l'ensemble, les initiatives à cet égard sont peu nombreuses ou peu fructueuses.

De plus, les communautés et même les fonctionnaires en région qui cherchent à donner forme à des mesures positives sont souvent peu utiles pour le faire, si bien qu'ils se tournent souvent vers le Commissariat plutôt que vers les institutions concernées pour obtenir de l'information et des conseils.

Le fait que la partie VII ait si peu de résonance à l'échelle du Canada inquiète le commissaire. Si les institutions veulent que des effets concrets découlent de la partie VII, elles doivent travailler plus étroitement avec leurs bureaux régionaux. Notamment, il leur faut décentraliser certaines ressources consacrées à la mise en œuvre ou à la coordination du dossier des langues officielles. **Patrimoine canadien** reconnaît l'importance de renforcer la coordination entre les institutions partout au pays et met en place certaines mesures de soutien à leur intention.

Cependant, peu d'institutions fédérales disposent de coordonnateurs de la partie VII en région. Lorsqu'il y en a, ces personnes ont souvent un emploi du temps fragmenté ou bien elles n'ont pas les ressources nécessaires pour travailler efficacement ou encore elles manquent d'expérience pour exercer une véritable influence au sein de leur organisation. Il est donc à espérer que les efforts de **Patrimoine canadien** se concrétiseront rapidement par une meilleure mobilisation des institutions fédérales dans toutes les régions du pays en vue de la pleine mise en œuvre de la partie VII.

### **Les communautés et les institutions fédérales : un arrimage difficile**

Selon le commissaire, le renforcement du rôle régional constitue un aspect essentiel de la mise en œuvre de la partie VII, puisqu'il favorise la participation active des citoyens, un des principes qui sous-tend les mesures positives. Bien entendu, ce renforcement suppose aussi des ressources adéquates pour accomplir le travail.

Dans son dernier rapport annuel, le commissaire a soulevé les enjeux émergents de la mise en œuvre de la partie VII de la Loi. Notamment, il a souligné un certain écart entre les attentes des communautés et les capacités des institutions fédérales. Or, cet écart persiste.

Au cours de la dernière année, certains leaders communautaires ont mis en lumière les faiblesses de la capacité organisationnelle du milieu associatif. D'après les représentants des communautés, il faut mieux outiller les associations pour les aider à répondre plus adéquatement aux attentes des citoyens et à relever les défis dans les communautés.

La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique a notamment fait valoir que de nombreux organismes communautaires se trouvent bien souvent dans une situation très précaire en raison de leurs conditions sociales et organisationnelles. Ces organismes ne disposeraient pas de toutes les ressources requises pour répondre aux attentes des membres de leur communauté et il n'est pas rare qu'ils doivent « vivre à crédit » pendant une certaine période de l'année, étant donné les délais administratifs pour l'octroi du financement. Les organismes dénoncent aussi le mince financement de base accordé à leurs activités courantes. Une telle instabilité mine parfois les efforts de recrutement de personnel qualifié et ne favorise pas une planification à long terme ou le développement de leur capacité

## Les constats sur la mise en œuvre de la partie VII dans l'ensemble du pays

Au cours de l'année, le commissaire a pu observer des mesures positives mises en œuvre à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Les approches et les résultats varient d'une région et d'une institution à l'autre. De façon générale, dans la coordination de la mise en œuvre de la partie VII, à l'échelle du pays, le leadership ne se manifeste pas aussi clairement qu'on l'aurait souhaité. Par conséquent, **Patrimoine canadien** se doit de jouer pleinement son rôle de coordination de la partie VII dans l'ensemble du pays.

En général, au cours de la dernière année, le commissaire a constaté que peu de fonctionnaires dans l'ensemble du pays sont pleinement conscients de leurs obligations en matière de langues officielles. Il note également que la plupart des citoyens, même ceux qui font partie des réseaux communautaires, ne sont pas toujours au fait des obligations des institutions fédérales. Il y a donc lieu de rappeler que le travail de sensibilisation à l'égard de la partie VII exige un effort soutenu.

**Pratique exemplaire : le Comité interministériel sur la partie VII**

**Patrimoine canadien** est à l'origine d'un comité regroupant des institutions fédérales qui travaillent dans le domaine de la justice et de la sécurité, telles que **Sécurité publique Canada, Service correctionnel du Canada** et la **Gendarmerie royale du Canada**.

Parainé par **Justice Canada**, ce comité vise à partager l'expérience et les pratiques exemplaires à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII.

Chacune des institutions peut ainsi mettre en commun ses outils, les listes de ses interlocuteurs communautaires et les résultats de ses consultations.

Une des retombées de ce comité est une meilleure coordination des consultations communautaires.

Le commissaire encourage **Patrimoine canadien** à mettre sur pied des comités similaires qui regrouperont d'autres institutions fédérales ayant des affinités.



Le commissaire tient à souligner la qualité du travail des trois ministères qui ont collaboré à l'élaboration de ce guide pratique, clair et utile. Selon lui, ce produit doit s'accompagner d'un effort soutenu de sensibilisation au sein de l'appareil fédéral, car, à l'instar d'une boussole ou d'un dictionnaire, le Guide ne sera utile que dans la mesure où l'utilisateur saura en tirer profit. Avant tout, les institutions fédérales doivent, grâce au *Guide*, prendre pleinement conscience de leur obligation d'agir dans le sens des objectifs de la partie VII et de rendre compte de leurs actions.

## Les attentes du commissaire à l'égard des institutions fédérales

Au cours de la dernière année, **Patrimoine canadien** et **Justice Canada**, deux institutions clés, ont continué leur travail de sensibilisation auprès des institutions fédérales en leur expliquant la nature de leurs nouvelles obligations. Le commissaire félicite ces ministères pour leurs efforts de sensibilisation, lesquels doivent d'ailleurs se poursuivre, et rappelle à toutes les institutions fédérales leur obligation d'agir.

Il est encore beaucoup trop tôt pour parler d'une percée dans la mise en œuvre de la nouvelle partie VII de la *Loi*. Malgré les efforts appréciables de sensibilisation des deux dernières années, de nombreuses institutions fédérales semblent avoir de la difficulté à saisir le concept de mesures positives. Et s'il est vrai que certaines d'entre elles agissent avec plus d'empressement que d'autres, comme en témoignent les bulletins de rendement publiés par le Commissariat<sup>11</sup>, dans l'ensemble, on se heurte à un constat d'immobilisme.

Les institutions fédérales ne peuvent se contenter d'attendre. Elles doivent agir, prendre des risques et faire preuve d'un peu d'audace, comme le veut l'esprit de la partie VII de la *Loi*. Celles qui s'enlisent et choisissent de ne rien faire s'exposent non seulement à la critique, mais aussi à des poursuites judiciaires. Les institutions ont tout avantage à définir les paramètres de leur intervention et à appliquer la politique des langues officielles dans le cadre de leur mandat respectif.

Les mesures positives ne sont pas des initiatives ponctuelles. Les institutions fédérales doivent s'engager de plus en plus au sein des communautés et envers la promotion de la dualité linguistique, amorcer systématiquement un dialogue et établir des partenariats à long terme.

Le commissaire s'attend à ce que le *Guide* permette aux institutions fédérales d'entreprendre certaines mesures. Elles pourront aussi s'inspirer des résultats d'un projet mené par la Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA), en collaboration avec plusieurs associations communautaires, en vue de renforcer les liens entre les institutions fédérales et de documenter les mesures positives exemplaires<sup>12</sup>.

11 Les bulletins de rendement sont publiés sur le site Web du Commissariat aux langues officielles à l'adresse [www.languesofficielles.gc.ca/html/performance\\_rendement\\_f.php](http://www.languesofficielles.gc.ca/html/performance_rendement_f.php).

12 Pour de plus amples renseignements sur ce projet, voir le site Web de la FCFA à l'adresse [www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=417](http://www.fcfa.ca/home/index.cfm?id=417).

Le gouvernement peut tout de même se féliciter d'avoir réalisé certains progrès à ce chapitre au cours de l'année. D'une part, comme le montrent les bulletins de rendement, les résultats obtenus par les institutions fédérales indiquent une progression dans la mise en place des processus de gestion liés à la partie VII. On remarque aussi que certaines institutions non désignées<sup>9</sup> sont davantage mobilisées pour mettre en œuvre cette partie de la Loi<sup>7</sup>.

Cependant, il y a une ombre au tableau. Le nombre de plaintes de non-conformité à la partie VII a considérablement augmenté depuis 2005, ce qui peut être attribuable au fait que les communautés de langue officielle ont été sensibilisées par les modifications apportées à la Loi. De plus, l'enquête sur la revue budgétaire de 2006 a montré à quel point certaines décisions du gouvernement ne tiennent pas compte de la nouvelle partie VII<sup>8</sup>.

### Un nouveau guide pour la partie VII

Patrimoine canadien joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la partie VII en coordonnant le travail des institutions fédérales et, au fil des ans, il a élaboré plusieurs outils à cette fin.

Notamment, il a dévoilé en mai 2007 un nouvel outil, le *Guide à l'intention des institutions fédérales*<sup>9</sup>, qui a été préparé par un groupe de travail composé de représentants de Patrimoine canadien, du ministère de la Justice Canada (Justice Canada) et de l'Agence de la fonction publique du Canada.

Le *Guide* propose aux institutions fédérales une marche à suivre générale pour concrétiser l'engagement du gouvernement énoncé dans la partie VII de la Loi, dorénavant susceptible de faire l'objet d'un recours judiciaire. Il les incite à en arriver à une compréhension commune de la nouvelle partie VII et à s'assigner des rôles clairs. Il les encourage aussi à se doter de mécanismes de reddition de comptes.

## Guide à l'intention des institutions fédérales de Patrimoine canadien

« Ce guide vise les quelque 200 institutions fédérales assujetties à la Loi afin de les appuyer dans l'exercice de leurs responsabilités à l'égard de la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral énoncé à la partie VII de la Loi (article 41), particulièrement en égard aux décisions d'ordre stratégique et de politique qu'elles sont appelées à prendre. Il s'adresse tant aux membres des comités de gestion qu'aux responsables de l'élaboration des politiques et des programmes, aux cadres intermédiaires et aux agents qui mettent en œuvre les programmes et services.<sup>10</sup> »

- 6 Bien que toutes les institutions fédérales aient les mêmes responsabilités en vertu de la Loi sur les langues officielles, une trentaine d'entre elles ont été désignées et doivent préparer des plans d'action à l'égard de la partie VII et soumettre des rapports à Patrimoine canadien sur les résultats atteints. Ces documents se trouvent sur le site Web du Ministère à l'adresse [www.pch.gc.ca/progs/lo-o/oi-ci-ic/inst\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-o/oi-ci-ic/inst_f.cfm).
- 7 Pour de plus amples renseignements sur les institutions non désignées, voir le chapitre IV, à la page 141.
- 8 Pour de plus amples renseignements sur cette enquête, voir le chapitre IV, à la page 96.
- 9 La nouvelle version du *Guide* se trouve sur le site Web de Patrimoine canadien à l'adresse [www.pch.gc.ca/progs/lo-o/outils-tools/tdm\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-o/outils-tools/tdm_f.cfm).
- 10 *Bulletin 41-42*, vol. 13, no. 2 (printemps/été 2007), [www.pch.gc.ca/progs/lo-o/bulletin/vol13\\_no2/5\\_f.cfm](http://www.pch.gc.ca/progs/lo-o/bulletin/vol13_no2/5_f.cfm) (page consultée le 28 mars 2008).

## La promotion du français et de l'anglais : une saveur aigre-douce

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* engage le gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada ainsi que la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Rappelons que le Parlement a choisi, en novembre 2005, de bonifier cette partie de la *Loi* en clarifiant, notamment, l'obligation imposée aux institutions fédérales de prendre des mesures positives pour concrétiser l'engagement du gouvernement. L'an dernier, dans son premier rapport annuel, le commissaire a indiqué que la volonté d'agir du gouvernement dans la foulée de l'adoption de la nouvelle partie VII ne s'était pas encore clairement manifestée.

Pour alimenter la réflexion collective sur la partie VII, le commissaire a donc mis de l'avant certains principes qui, selon lui, devraient donner un sens à la notion de mesures positives et guider l'action des institutions fédérales.

- Principes mis de l'avant par le commissaire pour la mise en œuvre de la nouvelle partie VII**
- Approche proactive et systématique, et traitement cible (« réfère partie VII »)
  - Participation active des citoyens
  - Processus continu d'amélioration des programmes et des politiques en fonction de la partie VII

Ce qui précède confirme une fois de plus que la langue de travail des fonctionnaires est un maillon faible de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Manifestement, on est encore bien loin de la norme fixée par Lester B. Pearson en 1966 en vue de l'égalité linguistique dans la fonction publique.

Cette situation préoccupe au plus haut point le commissaire. Le plus regrettable, c'est que sans déblocage en matière de langue de travail, on ne saurait s'attendre à des améliorations notables sur le plan du service au public. Le commissaire exhorte donc le gouvernement fédéral à exercer un leadership plus fort à cet égard et à se pencher sur la question dans les plus brefs délais. Nous y reviendrons dans la section portant sur le renouvellement de la fonction publique.



## Axes d'intervention stratégique<sup>5</sup>

### Les trois axes d'intervention stratégique proposés par le Commissariat :

- **Leadership** – instaurer une culture organisationnelle axée sur le respect des droits linguistiques, faire part de la vision à tous les employés, devenir des modèles du bilinguisme, respecter en tout temps les droits linguistiques du personnel et allouer les ressources nécessaires à l'atteinte des résultats.
- **Capacité personnelle** – acquérir des compétences en langue seconde, maintenir ces compétences en utilisant régulièrement les deux langues officielles, se prévaloir de ses droits linguistiques et respecter les droits linguistiques de ses collègues.
- **Capacité institutionnelle** – renforcer l'infrastructure de gestion du programme des langues officielles, élaborer un cadre de gestion axé sur les résultats, communiquer annuellement les résultats à l'ensemble du personnel, faciliter l'accessibilité du personnel à la formation linguistique et mettre à la disposition du personnel des outils de maintien des acquis.

leur langue seconde et que la culture de leur organisation favorise l'anglais. Malgré tout, ils auraient tout avantage à faire les efforts nécessaires pour tirer profit des connaissances acquises.

La perception que la haute direction est unilingue représente un autre obstacle important. Les francophones ont tendance à favoriser la langue de leur superviseur au détriment de leur première langue officielle. À ce sujet, un grand nombre de francophones disent préférer travailler en anglais pour être reconnu à leur juste valeur.

Dans l'étude qu'elle a publié en mars 2004 sous le titre *De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale*, la commissaire de l'époque a proposé trois axes d'intervention stratégique sur lesquels repose l'instauration d'une culture organisationnelle qui respecte véritablement les droits linguistiques du personnel.

Ces études ont cerné les problématiques et fourni les pistes d'action que doivent emprunter les institutions fédérales. Par conséquent, ces dernières ont tous les éléments dont elles ont besoin pour passer à l'action.

Les recommandations des études sur la langue de travail convergent vers quelques objectifs clés que les institutions devraient viser :

- un usage accru de la langue française par la haute direction;
- la mise en place d'indicateurs de rendement axés sur l'usage réel des deux langues officielles;
- l'instauration de suivis plus rigoureux;
- l'élimination de la dotation non impérative pour les postes de cadres;
- le renhaussement du profil linguistique des superviseurs;
- l'élaboration de cours de formation pour promouvoir un milieu de travail qui respecte les droits linguistiques des employés.

Toutefois, nous n'avons constaté aucune amélioration à bien des égards. Les institutions les plus visées par les plaintes restent sensiblement les mêmes depuis plusieurs années. Au cours des trois dernières années, l'offre active<sup>2</sup> en personne ne s'est pas améliorée et le nombre de plaintes de la part du public voyageur est à la hausse. Enfin, en dépit du fait qu'elles ont amélioré leur effort de planification, plusieurs institutions éprouvent toujours des difficultés à produire des résultats concrets.

En somme, c'est l'histoire qui se répète. Nous présentons une analyse plus détaillée au chapitre IV.

## La langue de travail : un maillon faible

La partie V de la Loi établit que « le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales ». Chaque institution fédérale a des obligations en cette matière et doit fournir les outils et les conditions de travail qui permettent à ses employés d'exercer leurs tâches dans la langue officielle de leur choix. Les institutions doivent aussi veiller à maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles. Ajoutons que la langue de travail repose sur le concept de région bilingue<sup>3</sup>. La Loi précise que le français et l'anglais sont les langues de travail dans ces régions et possèdent un statut et des privilèges égaux.

Le commissaire constate encore une fois que l'esprit et la lettre de la Loi ne se concrétisent pas dans la réalité. Les données recueillies au cours de l'année indiquent que les francophones dans la fonction publique se sentent de moins en moins à l'aise d'utiliser leur langue maternelle dans toutes les formes de communications. De leur côté, les fonctionnaires anglophones du Québec dénoncent fortement le manque de formation dans la langue officielle de leur choix. De plus, le nombre de plaintes relatives à la langue de travail et les bulletins de rendement font état d'un plafonnement général<sup>4</sup>.

Ce phénomène se répète année après année, comme en témoignent les trois études sur la langue de travail que le Commissariat a réalisées depuis 2002. La première étude a été menée dans la région de la capitale nationale, la deuxième dans les régions bilingues du Québec et les sociétés d'État, et la troisième au Nouveau-Brunswick. D'après les conclusions de ces études, il y a eu quelques progrès sur le plan de la langue de travail depuis l'entrée en vigueur de la Loi, mais un fossé énorme sépare toujours les droits des employés et la réalité.

La langue de la minorité demeure sous-utilisée comme langue de travail au sein de la fonction publique et, exception faite du Québec, l'anglais est encore considéré comme la langue de l'ascension professionnelle.

Les études révèlent que l'assimilation en milieu de travail est courante chez les fonctionnaires francophones et est causée notamment par le fait que les francophones connaissent mieux leur langue seconde que les anglophones, par la tendance à favoriser la langue des superviseurs et par une culture organisationnelle où l'anglais domine.

Par ailleurs, les études confirment que souvent les anglophones ne peuvent remplir efficacement leurs tâches dans leur langue seconde parce qu'ils ne reçoivent pas la formation linguistique dont ils ont besoin. En outre, les anglophones n'osent pas parler français au travail parce qu'ils ne sont pas confiants en leur capacité d'utiliser

2 Par offre active, on entend l'utilisation d'une formule d'accueil dans les deux langues officielles.

3 Pour de plus amples renseignements sur les régions désignées bilingues, voir le chapitre IV, à la page 127.

4 Pour de plus amples renseignements sur la langue de travail, voir le chapitre IV, à la page 127.

## PARTIE 1 : LES CONSTATS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

Tous les ans, le commissaire examine de près le rendement des institutions fédérales en ce qui a trait à leur mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Il analyse le rendement des institutions en fonction des différentes parties de

### LA MISE EN ŒUVRE DES PARTIES IV, V ET VII

#### Une vue d'ensemble

Si on avait à décrire en un mot le rendement de l'ensemble des institutions en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi*, il faudrait parler d'un plateau. En dépit de progrès réalisés ici et là ces dernières années, la mise en œuvre de la *Loi* est toujours largement inachevée et souvent sujette à des reculs.

Cette année encore, le commissaire constate très peu de progrès, voire aucun, dans plusieurs domaines d'activité et, selon les données recueillies, la situation de la langue de travail aurait même empiré dans certaines institutions. Il est vrai que le nombre de plaintes diminue lentement et qu'on remarque de légers progrès dans les processus de gestion de la mise en œuvre de la *Loi*. Pourtant, ces améliorations ne semblent pas donner des résultats concrets là où il en faut le plus, c'est-à-dire sur le terrain.

Mais ce qui frappe surtout, c'est le lien qui s'établit entre le leadership institutionnel et le rendement. Les institutions qui affichent un leadership fort obtiennent en général de meilleurs résultats. Par exemple, celles qui ont eu de bonnes notes dans les bulletins de rendement reçoivent généralement très peu de plaintes.

#### Les communications avec le public et la prestation des services : un ciel variable

La partie IV de la *Loi* garantit au public canadien « le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services » dans l'une ou l'autre des langues officielles. Selon certaines règles établies, les Canadiennes et les Canadiens peuvent ainsi exercer pleinement le droit que leur confère la Constitution de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix.

Les données recueillies à cet égard au cours de l'année mettent en lumière les progrès qui ont été réalisés, mais aussi le caractère récurrent de certains problèmes.

En ce qui concerne les progrès, mentionnons tout d'abord que la plupart des institutions se sont dotées de documents – politiques, procédures et plans d'action – dont elles ont besoin pour respecter cette partie de la *Loi*.



Le présent chapitre, que nous avons divisé en deux parties, s'articule autour de ce thème. Dans la première partie de ce chapitre, il est question du leadership des institutions fédérales en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Quel bilan peut-on dresser du leadership des institutions à partir des études, des enquêtes, des vérifications et des bulletins de rendement du Commissariat? Que pourraient faire les institutions pour exercer davantage leur leadership? Quelles sont les occasions à saisir?

Pour sa part, le commissaire croit qu'il est temps d'explorer de nouvelles façons de faire dans le but d'obtenir des résultats durables pour les Canadiens. Il en est question dans cette partie. La deuxième partie du chapitre enchaîne sur trois enjeux qui concernent l'avenir des langues officielles au pays, en l'occurrence les mesures qui feront suite au Plan d'action de 2003-2008.

la gouvernance des langues officielles et le renouvellement de la fonction publique. Ces enjeux comptent pour beaucoup lorsqu'il est question de leadership en matière de langues officielles. Par conséquent, le commissaire précisera ses attentes à cet égard.

Ainsi, cette déclaration a ouvert la voie à l'adoption, en 1969, de la *Loi sur les langues officielles*, un jalon crucial qui devait mener à l'égalité des droits linguistiques. Par la suite, le gouvernement a encore fait preuve de leadership en 1988 lorsqu'il a adopté une nouvelle version de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*), laquelle a considérablement élargi la portée de celle de 1969. Le *Plan d'action pour les langues officielles*, rendu public en 2003, constitue un autre bon exemple de leadership, en apportant un nouvel élan au programme des langues officielles et à la vitalité des communautés. On peut ajouter à cette liste la modification à la *Loi* en 2005 qui a clarifié les obligations de l'ensemble des institutions fédérales en ce qui a trait à la promotion du français et de l'anglais. Les grands acquis que nous venons d'évoquer ont été obtenus dans des moments forts de leadership. Toutefois, nous pourrions aussi donner des exemples des conséquences néfastes d'un manque de leadership. En fait, l'absence de leadership et le manque de vigilance en matière de langues officielles ont donné lieu à des reculs au cours des 40 dernières années.

Le commissaire Fraser a constaté cette année que la mise en œuvre de la *Loi* plafonne, et il s'interroge sur l'avenir des langues officielles du pays. Les Canadiens accepteraient-ils que ce dossier stagne pendant longtemps? Ou pis encore, laisseront-ils s'effriter graduellement les acquis? Le commissaire croit que les institutions fédérales doivent agir dès maintenant en exerçant un leadership fort et convaincant.

# CHAPITRE I LES LANGUES OFFICIELLES ET LE LEADERSHIP

« UN LEADER DIRIGE EN DONNANT L'EXEMPLE, QU'IL LE VEUILLE OU NON. »

AUTEUR INCONNU

Au Canada, exercer un leadership en matière de langues officielles veut dire tout faire pour offrir à tous les Canadiennes et les Canadiens des chances égales de s'épanouir dans la langue officielle de leur choix.

L'histoire nous rappelle que les grandes avancées dans le dossier des langues officielles à l'échelon fédéral ont toujours été le produit d'un leadership politique fort et résolu.

En 1966, le premier ministre Lester B. Pearson a jeté les bases d'une grande vision pour les langues officielles du pays – vision sur laquelle reposent encore aujourd'hui les aspirations de tant de Canadiennes et de Canadiens. Dans un discours en Chambre, il a déclaré que son gouvernement espérait et voulait que la fonction publique incarne véritablement, dans un délai raisonnable, les valeurs linguistiques et culturelles des francophones et des anglophones du pays.

- « Le gouvernement espère et compte que, dans une période de temps raisonnable, [...] :
- a) il sera de pratique courante que les communications orales ou écrites à l'intérieur de la fonction publique se fassent dans l'une ou l'autre langue officielle au choix de l'auteur, celui-ci ayant dorénavant la certitude d'être compris par ceux à qui il s'adressera;
  - b) les communications avec le public se feront normalement dans l'une ou l'autre langue officielle eu égard au client;
  - c) la fonction publique reflètera, dans le recrutement et la formation de ses membres, les valeurs linguistiques et culturelles des Canadiens aussi bien de langue anglaise que de langue française; et
  - d) un climat se créera dans lequel les fonctionnaires des deux groupes linguistiques pourront travailler ensemble vers des buts communs, en utilisant leur propre langue et en s'inspirant de leurs valeurs culturelles respectives, tout en appréciant à leur pleine valeur et en respectant celles des autres. »

Lester B. Pearson (1966)<sup>1</sup>

1 Canada, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. IV, 1966, p. 3915. Extrait de la déclaration de principe sur le bilinguisme dans la fonction publique prononcée par le premier ministre Lester B. Pearson le 6 avril 1966.





L'année 2008-2009 promet d'être tout aussi intéressante. Comme cette année marquera la 40<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de la ville de Québec – l'année où, comme l'a dit le premier ministre, le Canada est né en français – il s'agira d'une occasion importante de rappeler à la société canadienne les racines historiques de son pays. Il faudra faire de cet événement déterminant dans l'histoire du fait français au Canada une fête pour tous les Canadiens, et pas seulement pour les francophones et les Québécois.

Puis, 2009 marquera aussi le 40<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, l'occasion idéale donc d'évaluer le chemin parcouru en quatre décennies et de définir les problèmes qui restent à régler. Une telle évaluation devra toutefois être menée dans l'optique des remarques fondamentales prononcées par John A. Macdonald et George-Étienne Cartier quelques heures avant que les membres du Parlement provincial du Canada adoptent les résolutions qui ont constitué les fondements de la Confédération : que l'usage du français constitue l'un des principes de la Confédération et qu'il soit nécessaire de protéger le droit des minorités anglophones du Bas-Canada à utiliser leur langue.

Bien que le Canada ait grandement changé depuis cette époque, ces principes sont tout aussi pertinents au XXI<sup>e</sup> siècle qu'ils ne l'étaient au XIX<sup>e</sup>. La mise en œuvre de ces principes reste un défi pour les chefs de file nationaux.

ministère du Patrimoine canadien sur la gestion des questions liées aux langues officielles.

Dans le rapport annuel de l'année dernière, j'ai souligné l'engagement verbal du gouvernement à l'égard des langues officielles, mais je faisais également part de mon inquiétude à l'effet que cet engagement n'avait pas eu de suite. Dans ma première recommandation, j'encourageais le gouvernement à créer une initiative pour donner suite au Plan d'action.

Dans le discours du Trône, le gouvernement s'est engagé à renouveler le *Plan d'action pour les langues officielles*, venu à échéance le 31 mars, chargeant Bernard Lord, ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick, de mener des consultations sur la question un peu partout au pays, et de tenir compte des recommandations des comités de la Chambre des communes et du Sénat, ainsi que celles du commissaire. Cet engagement a été réitéré dans le Budget, mais sans financement confirmé. Le rapport de M. Lord, que la ministre a rendu public le 20 mars, contient d'intéressantes recommandations, malgré certaines lacunes.

Bien qu'il s'agisse là de signes positifs de la détermination du gouvernement à respecter son engagement à jouer un rôle de leadership, il sera important de voir et d'évaluer les gestes que posera le gouvernement. Au 31 mars, soit à l'échéance du Plan d'action, l'année traitée dans le présent rapport peut être comparée à une pièce de Samuel Beckett : En attendant le nouveau Plan d'action.

Cela signifie que les dirigeants devront assumer leurs responsabilités. La *Loi sur les langues officielles* exige le respect et le droit de travailler dans la langue officielle de son choix, ce qui implique, à tout le moins, être compris de ses superviseurs.

Un sous-ministre qui n'est pas capable de répondre en français à une question qui lui a été posée en français par un employé à une rencontre de discussion ouverte n'est pas en mesure de fournir le leadership nécessaire. Un gestionnaire ou un haut fonctionnaire qui n'accorde pas à un document en français la même attention et la même importance qu'à un document rédigé en anglais ne montre pas la voie. Si les hauts fonctionnaires ne préchent pas par l'exemple, qui le fera? Alors, à quoi ressemble un administrateur général ou un haut fonctionnaire qui respecte pleinement la dualité linguistique? Comment cette personne doit-elle agir pour créer un sentiment d'égalité linguistique?

Certains éléments de réponse sont évidents : maintenir une relation en français avec ses collègues francophones; veiller à ce que toutes les communications destinées au personnel se fassent dans les deux langues officielles; montrer clairement que les notes de service et les documents rédigés en français ont reçu la même attention que les textes écrits en anglais; sans oublier s'adresser aux fonctionnaires du Québec ou du Nouveau-Brunswick, ou pouvoir leur parler dans la langue de leur choix.

Pour assurer le leadership dans une organisation du secteur public qui respecte les deux langues officielles, c'est un peu plus que le simple fait de pouvoir lire un discours en français, de mener une réunion dans laquelle les participants peuvent parler français ou anglais, ou de faire en sorte que les messages soient distribués aux employés dans les deux langues officielles. Le véritable leadership en matière de langues officielles signifie la création d'un milieu de

travail où les gens savent que la personne de qui ils relèvent – ou les hauts fonctionnaires de l'organisation – comprendront une étude stratégique ou un document juridique de 35 pages rédigé en français et qu'ils n'auront pas besoin d'attendre sa traduction. Il suppose la conduite d'une réunion où les participants n'hésitent pas à faire des blagues dans l'une ou l'autre langue officielle. Surtout, le véritable leadership en matière de langues officielles signifie que l'on connaît le contexte culturel dans lequel les responsables et les employés francophones évoluent : les journaux qu'ils lisent, les émissions de télévision qu'ils regardent, les films qu'ils voient, les théâtres qu'ils fréquentent. Il implique que l'on comprend leurs blagues ainsi que les références culturelles des collègues francophones qui regardent *Le Téléjournal* au lieu, ou en plus, du bulletin d'information *The National*, et qui, le lundi, discutent de ce qui s'est passé à l'émission *Tout le monde en parle* de la veille.

La dernière année aura été intéressante, mais parfois frustrante, sur le plan des langues officielles. En octobre, le rapport d'enquête final sur les 118 plaintes relatives aux commissions budgétaires effectuées par le gouvernement en septembre 2006 était terminé, et nous n'avons rien trouvé qui indique que le gouvernement avait respecté ses obligations en vertu de la partie VII modifiée de la *Loi sur les langues officielles*. Par la suite, en février, mon bureau est intervenu dans la poursuite déposée par la Fédération des communautés francophones et acadiennes contre le gouvernement du Canada, au sujet de l'abolition du Programme de contestation judiciaire. La décision du tribunal constituera la première clarification juridique de la portée de la *Loi* modifiée.

De même, le Comité sénatorial permanent des langues officielles, comme il est indiqué plus loin dans le rapport, a demandé au Commissariat d'examiner en détail l'incidence du transfert de la responsabilité de la coordination des langues officielles du Bureau du Conseil privé au



M. Rocher conclut en ces mots son ambition normative : « La connaissance du français, du moins la capacité de lire dans cette langue, constitue une condition préalable à une analyse complète et sérieuse du Canada. [traduction] » Et de reconnaître M. Rocher, « cette affirmation, sera très controversée pour certains, comme elle ira de soi pour d'autres. [traduction] » En ce qui me concerne, cette affirmation va de soi. Après une recherche approfondie pour établir dans quelle mesure les universitaires canadiens-anglais citent des sources en français, M. Rocher conclut que les écrits signés par ces derniers et qui concernent le Canada contiennent un nombre très limité de renvois à des travaux issus de l'univers francophone : cinq pour cent. Ce résultat est particulièrement navrant. Les universités, en général, et la recherche universitaire jouent un rôle essentiel puisqu'elles forment les générations montantes et visent à informer la société toute entière. Si les universitaires supposent que rien d'utile sur le Canada n'est écrit dans l'autre langue officielle, alors ils contribuent à élargir, au lieu de combler, les fossés qui subsistent au pays. Des discussions sur l'identité, la citoyenneté, la diversité et la langue ont lieu en français et en anglais au Canada, et quiconque en suit une seule version linguistique n'en tire qu'une vision partielle. Cela est particulièrement vrai au sujet d'événements de l'année dernière. En effet, pour la première fois depuis longtemps, un débat a été entamé au Québec sur la façon dont la société devrait se rapprocher du reste du Canada.<sup>10</sup>

Par ailleurs, les résultats du recensement de 2006 ont aussi suscité des discussions sur la force et la fragilité du français au Canada, ainsi que sur la langue choisie par les immigrants au Québec, la proportion de Québécois dont la langue maternelle est le français et l'utilisation du français et de l'anglais au travail. Certaines des conclusions à dégager des données semblent évidentes : si le Canada accueille plus de 200 000 immigrants et que 40 000 d'entre eux s'établissent au Québec, la proportion de Canadiens ayant le français et l'anglais pour langue maternelle diminuera par rapport à la population totale. D'autres données sont plus inquiétantes, comme la baisse, quoique légère, du nombre de francophones vivant à l'extérieur du Québec, et la diminution du bilinguisme parmi les jeunes Canadiens anglophones. Il n'est donc pas étonnant que diverses questions existentielles aient été relancées. Tous ces débats et toutes ces discussions posent un défi particulier pour le gouvernement fédéral, en tant que pont essentiel entre le Québec et le reste du pays, ainsi qu'entre les communautés majoritaires et les communautés minoritaires, et pour la société civile canadienne. Au cours des trois décennies qui ont suivi l'élection du Parti Québécois en 1976, la politique fédérale a été, en grande partie, de nature défensive, axée sur la recherche de stratégies pour garder le Canada uni. S'il y a maintenant au Québec un débat sur la façon de réintégrer le pays, la situation n'est plus du tout la même. Comment les institutions nationales peuvent-elles rejoindre les Québécois et les Québécoises qui, en majorité, ne parlent pas anglais? Lorsque les Forces canadiennes recrutent des soldats, comment communiquent-elles avec les francophones? Comment réussissent-elles à les former et à les diriger? Et la fonction publique fédérale, préoccupée par le remplacement des *baby-boomers* sur le point de partir à la retraite, comment compose-t-elle avec le grand nombre de ses recrues qui ne possèdent pas la connaissance du français dont elles ont besoin pour gravir les échelons jusqu'à la haute gestion. De plus, un bon nombre doivent aussi améliorer leurs compétences en anglais?



L'un des exemples les plus frappants à l'extérieur de l'administration fédérale est celui du conseil des écoles publiques d'Edmonton, dont l'approche en matière d'enseignement des langues est parmi les plus exhaustives au pays. Le conseil scolaire, qui a obtenu des résultats spectaculaires, a attiré l'attention d'autres commissions scolaires de partout au Canada. Après avoir constaté une baisse des inscriptions à son programme d'immersion, le conseil scolaire, pour remédier à la situation, a cherché à déterminer les éléments nécessaires à un enseignement de qualité en langue seconde. Au terme de sa réflexion, le conseil avait cerné 14 critères, dont le soutien du conseil scolaire et des directeurs d'école, des enseignants compétents et enthousiastes bénéficiant de possibilités de perfectionnement professionnel, et un investissement financier dans le programme. Il a ensuite pris des mesures pour assurer le respect des critères. Les répercussions sur les enseignants, sur la qualité de l'enseignement et sur la persévérance des élèves ont été quasi immédiates. Il s'agit d'un modèle à suivre pour le reste du pays.

La plupart de ces mesures relèvent du sens commun; ce qui est extraordinaire, c'est qu'on les a mises en œuvre. Il est aussi remarquable de constater que les responsables de cette transformation ne s'étaient pas limités à englober les seuls ordres visés par le conseil scolaire – de la maternelle à la 6<sup>e</sup> année, à la 8<sup>e</sup> année ou à la 12<sup>e</sup> année – mais bien ceux de la maternelle à la 16<sup>e</sup> année, c'est-à-dire jusqu'à la fin des études postsecondaires. On peut parler de franc succès, non seulement parce que le programme contribue à la formation de diplômés confiants et compétents dans leur langue seconde, mais aussi parce que 67 p. 100 des étudiants du Campus Saint-Jean, centre universitaire francophone de l'Université de l'Alberta, sont des diplômés du programme d'immersion.

La Société Franco-Manitobaine, en encourageant, en accueillant et en aidant les immigrants francophones qui arrivent dans la province, offre un autre exemple de leadership. Elle a travaillé de concert avec les gouvernements provincial et fédéral, participé à des missions à l'étranger et recruté une employée à temps plein – elle-même immigrante – qui voit à tous les aspects de l'accueil des immigrants et des réfugiés francophones.

Malheureusement, toutes les institutions de la société civile du Canada ne sont pas des exemples de réussite, ou ne font pas preuve de leadership dans leurs communications avec les deux groupes linguistiques.

Dans un numéro récent de la *Revue canadienne de science politique*, François Rocher, professeur à l'Université d'Ottawa, présente une analyse de l'intérêt des universitaires anglophones du Canada pour les travaux de leurs confrères et consœurs francophones<sup>8</sup>. Sa prémisse, ou, comme il l'écrit, son ambition, « qui semble légitime [traduction]<sup>9</sup> », est la suivante. « Pour bien comprendre la réalité sociale et politique du Canada, il faut en connaître à fond la complexité. Cela implique aussi que le chercheur tiendra compte des travaux se rapportant à l'objet de sa recherche sans systématiquement mettre de côté une proportion considérable de travaux érudits, particulièrement ceux qui émanent d'un univers linguistique différent. [traduction] »

L'auteur trace ensuite un lien entre son hypothèse sur la recherche et le pays en entier : « Si le Canada, en tant que communauté politique (et communauté nationale, pour reprendre l'expression utilisée fréquemment au Canada anglais), est composé de deux sociétés globales, les travaux universitaires qui s'y rapportent doivent refléter cette réalité s'ils se veulent inclusifs et exhaustifs. [traduction] »

8 François Rocher, « The End of the 'Two Solitudes'? The Presence (or Absence) of the Work of French Speaking Scholars in Canadian *Revue canadienne de science politique* = *Canadian Journal of Political Science*, vol. 40, n° 4 (décembre 2007), p. 833-857.

La dualité linguistique n'a pas encore été pleinement intégrée comme valeur dans la fonction publique; elle demeure un potentiel peu exploité. Elle constitue également un aspect essentiel de son renouvellement. En effet, il est important, durant la période de transition où une génération part à la retraite tandis qu'une autre fait son entrée sur le marché du travail, que le leadership en matière de langues officielles soit très solide.

En d'autres mots, chaque fois qu'un citoyen a de la difficulté à obtenir des services dans sa langue ou qu'il a affaire à un fonctionnaire qui n'est vraiment pas à l'aise dans sa langue seconde, la perception de l'importance secondaire du français pour les cadres supérieurs du gouvernement fédéral ne peut que s'accroître.

Un exemple malheureux me vient à l'esprit. En avril dernier, on s'est aperçu que les panneaux affichés au centre d'information de la crête de Vimy étaient rédigés dans un piètre français. Ces écritureaux avaient été conçus par un groupe de bénévoles britanniques qui s'intéressent vivement aux tunnels de Vimy. Ces gens avaient généreusement traduit les panneaux eux-mêmes, mais personne n'avait songé à vérifier la qualité de leur traduction. C'est ainsi qu'un geste généreux et bien intentionné est devenu, à cause de la négligence des responsables, un incident embarrassant. Lorsque les erreurs ont été portées à l'attention du public, le ministère des Anciens Combattants s'est empressé de retirer et de réviser les panneaux, mais le mal avait été fait.

Il s'est produit d'autres incidents malheureux où le français a été non seulement malmené, mais méprisé. Ces incidents reflètent des attitudes que je croyais disparues depuis longtemps.

Je ne veux pas donner l'impression qu'il n'y a aucun leadership en matière de langues officielles. Je peux en fait mentionner diverses situations où des dirigeants ont montré l'exemple à cet égard, à l'intérieur comme à l'extérieur de

l'administration fédérale. J'ai déjà signalé l'exemple du premier ministre qui, en français, devant le Parlement d'Australie, a expliqué que le Canada était né en français. De même, des chefs d'entreprises du Canada anglais figurent dans des messages publicitaires diffusés à la télévision francophone. Le gouvernement de l'Ontario a, quant à lui, nommé le premier commissaire aux services en français de la province. Certaines institutions fédérales déploient des efforts vigoureux pour respecter les deux langues officielles au travail, offrir des services dans les deux langues et mettre en œuvre des mesures positives afin de favoriser l'épanouissement et l'essor des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le présent rapport en contient des exemples, mais permettez-moi d'en mentionner un. Par une belle journée d'hiver, je me suis rendu dans le parc de la Gatineau pour y faire une randonnée de ski de fond. Le parc, situé au nord d'Ottawa, est exploité par la Commission de la capitale nationale, qui en est la propriétaire. J'ai été accueilli chaleureusement par un employé tout souriant. « Bonjour! Hi! », m'a-t-il dit. Je l'ai salué à mon tour, puis il m'a expliqué qu'une compétition devait avoir lieu ce jour-là et m'a indiqué ce que je devais faire si je rencontrais une horde de skieurs de fond. Il était tout aussi disposé à répéter l'information dans l'autre langue officielle, avec le même enthousiasme. Voilà, me suis-je alors dit, l'illustration même de « l'offre active », accueil qui fait honneur tant à l'employé qu'à la Commission de la capitale nationale. Je n'ai pas été surpris d'apprendre que, dans le cadre de nos évaluations, la Commission de la capitale nationale avait obtenu un rendement exemplaire au chapitre des langues officielles. La Commission a fait du respect des langues officielles une valeur qu'elle a placée parmi les éléments clés de son service au public. Et avec raison : toutes les personnes qui ont traité avec cet employé sont reparties avec le sourire.



Tous ces critères ne relèvent pas de la simple évaluation linguistique; il s'agit plutôt d'éléments qui appartiennent au leadership. Il est inconcevable que soit nommée à un poste de direction une personne incapable d'expliquer, de persuader, d'intervenir, de superviser ou de conseiller dans les deux langues officielles du Canada. Tout comme Ginger Rogers devait reproduire, à l'envers et en talons hauts, tout ce que faisait Fred Astaire, les leaders de la fonction publique doivent s'acquitter de leurs fonctions en français et en anglais.

En juin 2007, j'ai entendu Jeffrey Gandz, du Ivey Executive Program et du Ivey Leadership Program, parler de leadership et de l'importance de savoir influencer et de persuader – c'est-à-dire d'incarner des valeurs, de les transmettre, d'en faire la promotion et de les mettre en pratique. Selon lui, si les leaders n'incarnent pas les valeurs, c'est bien simple, les valeurs n'existent pas. Je lui ai demandé dans quelle mesure il était important pour les leaders de pouvoir communiquer avec l'ensemble de l'organisation, et non seulement avec leurs subordonnés directs. Sans ambages, il m'a répondu qu'il s'agissait là de la distinction à faire entre un leader et un gestionnaire. On gère un secteur, mais on exerce un leadership dans l'ensemble de l'organisation<sup>3</sup>. Cela revient à dire que tout leader au sein de la fonction publique doit pouvoir influencer, persuader, faire participer, stimuler et habiller – sans oublier superviser et conseiller – tous les employés, en français et en anglais. Comme l'ont indiqué James Kouzes et Barry Posner, le leadership repose sur une relation<sup>4</sup>. Et les leaders de la fonction publique doivent être capables d'établir cette relation dans les deux langues officielles.

De fait, la plupart des théories sur le leadership s'appuient sur l'idée que pour diriger, il faut

communiquer. Il est donc difficile de concevoir comment une personne peut exercer des compétences de leadership sans pouvoir comprendre et communiquer avec tous ceux et celles qu'elle dirige, ainsi qu'avec les autres parties intéressées avec lesquelles tout leader doit traiter. Au Canada, au sein de la fonction publique, et dans la vie publique en général, assurer le leadership signifie être capable de communiquer dans les deux langues officielles avec les 7 millions de francophones (dont 4 millions ne parlent pas anglais) et les 23 millions d'anglophones (dont 20 millions ne parlent pas français). Dans un récent livre intitulé *Leadership : sagesse, pratique, développement, une étude sur le leadership au Canada*, Armal Henein et Francoise Morissette définissent les cinq piliers du leadership canadien : l'harmonie, l'intégrité, la qualité, la débrouillardise et l'inclusion<sup>5</sup>. Servir les Canadiens et les Canadiennes et superviser les fonctionnaires dans la langue de leur choix est tout à fait conforme à ces valeurs.

En juin, j'ai remarqué avec intérêt, que la soci- de gestion Accenture a louangé de nouveau la prestation et l'efficacité des services offerts par la fonction publique du Canada. Son étude souligne que le pays a une vision solide et mobilisatrice du service, qui est centré sur les citoyens et fondé sur des valeurs<sup>7</sup>. Il va sans dire que les louanges sont pleinement méritées. Les fonctionnaires du Canada comptent parmi les groupes de travailleurs les plus dévoués et les plus qualifiés au monde. Accenture n'a pas mentionné les services bilingues cette année, mais j'estime, et les données dans le rapport annuel le mettent en relief, qu'il s'agit d'un élément important dans l'évaluation de la qualité des services.

- 3 Jeffrey Gandz, « Leadership Talent: Identification and Development », Forum des politiques publiques, 19 juin 2007.
- 4 James M. Kouzes et Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge*, San Francisco, John Wiley & Sons, 2007, p. 24.
- 5 Armal Henein et Francoise Morissette, *Leadership : sagesse, pratique, développement : une recherche d'envergure sur l'exercice et le développement du leadership au Canada*, Sherbrooke, Éditions de l'Université de Sherbrooke, 2007, p. 239.
- 6 Accenture, *Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise*, 2007.
- 7 *Ibid.*



Au cours de la dernière année, je me suis penché sur la notion de leadership. Je ne suis pas le premier commissaire à le faire : bon nombre de mes prédécesseurs, sinon tous, ont souligné que jamais un climat de respect à l'égard de la Loi sur les langues officielles ne pourrait prendre racine au sein de la fonction publique fédérale ou de la société canadienne si le gouvernement ne témoignait pas lui-même clairement de l'importance de la dualité linguistique à titre de valeur fondamentale.

Je continue d'être préoccupé par le fait que la maîtrise des deux langues officielles dans la fonction publique est perçue comme un ensemble de fardeaux et de règlements et non comme une valeur, d'obligations et d'obstacles et non comme de nouvelles possibilités, et qu'elle ait peu de liens avec les éléments primordiaux que sont la communication, le respect, la compréhension et le leadership.

Dans ma réflexion sur le leadership et les langues officielles, j'ai pu observer la tendance de toute organisation complexe à transformer les valeurs en fardeaux. Lorsqu'on perd de vue ses objectifs et que l'on se concentre uniquement sur les processus, la transparence devient le fardeau de l'accès à l'information, et la gestion financière responsable devient le fardeau de la vérification, de la vérification interne et de la mesure du rendement. De la même façon, la dualité linguistique devient le fardeau de la dualité linguistique et de l'administration de tests. La dualité linguistique n'est pas seulement une exigence, c'est une valeur — une caractéristique essentielle du leadership dans le secteur public. On compte sept millions de francophones au Canada. Comment peut-on exercer un leadership à l'échelle nationale si on est incapable de communiquer avec tous ces gens ou de comprendre le monde dans lequel ils vivent? Ces observations ne sont pas nouvelles. Il y a cinq ans, la Table ronde

de recherche-action sur les langues officielles en milieu de travail a souligné que le « bilinguisme au gouvernement fédéral, en plus d'être une obligation légale, est avant tout une question de savoir parler à ses citoyens et citoyennes ».<sup>2</sup> À mon avis, il serait utile d'approfondir la réflexion sur la maîtrise de la langue comme élément clé du leadership. On retrouve trop d'exemples négatifs du manque de respect à l'égard de la dualité linguistique. Le défi est d'en définir les aspects positifs. Comment le bilinguisme et le respect de la dualité linguistique peuvent-ils devenir des caractéristiques clé du leadership au sein de la fonction publique? Qu'advient-il si ces éléments étaient véritablement considérés comme des valeurs et non pas comme des obligations? Quelles répercussions cela aurait-il sur le recrutement, la promotion et, surtout peut-être, le comportement des employés? Il n'est pas facile de répondre à ce genre de questions, mais j'entends, dans le cadre de mon mandat, approfondir l'examen des meilleures pratiques qui témoignent d'un respect pour les deux langues officielles en milieu de travail afin de trouver une bonne réponse à la question que m'a posée un haut fonctionnaire : « À quoi ressemble la situation idéale? »

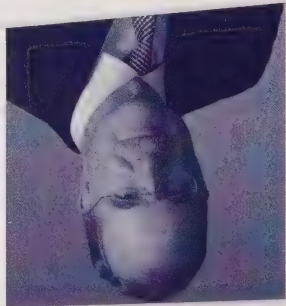
Depuis que je suis entré en fonction au poste de commissaire aux langues officielles, en octobre 2006, j'ai eu amplement l'occasion d'observer les liens qui existent entre le leadership et la langue. Pour obtenir le fameux niveau C à l'interaction orale, la personne évaluée doit être capable d'expliquer une question complexe dans sa langue seconde et d'être persuasive, et elle doit être en mesure d'intervenir dans un conflit au travail, de superviser un employé, d'offrir des conseils ou, comme me l'a dit un représentant de la Commission de la fonction publique, elle doit pouvoir témoigner en cour ou enseigner.

<sup>2</sup> Patrick Boisvert et Mathieu Leblanc, *Le français à suivre : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*, Table ronde de recherche-action du CCG sur les langues officielles en milieu de travail, Centre canadien de gestion, 2003, p. 4.

# LE LEADERSHIP ET LES LANGUES OFFICIELLES AVANT-PROPOS DE GRAHAM FRASER

« LA DUALITÉ LINGUISTIQUE N'EST PAS SEULEMENT UNE  
EXIGENCE, C'EST UNE VALEUR, UNE CARACTÉRISTIQUE  
ESSENTIELLE DU LEADERSHIP DANS LE SECTEUR PUBLIC. »

GRAHAM FRASER, COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES



L'engagement du Canada à l'égard des deux langues officielles est intimement lié à son histoire et, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de la fondation de la ville de Québec et du 20<sup>e</sup> anniversaire des premières modifications apportées à la *Loi sur les langues officielles*, il convient de le souligner.

En effet, il est des plus intéressant de rappeler que les Pères de la Confédération considéraient la question de la langue comme l'un des principes fondamentaux du respect.

La dernière soirée des débats qui ont précédé la Confédération, le 10 mars 1865, John A. Macdonald, en réponse à une question sur le statut du français dans l'État politique en voie d'élaboration, souhaitait que « l'usage de la langue française formât l'un des principes sur lesquels serait basée la confédération ». George-Etienne Cartier s'est immédiatement levé pour ajouter qu'il était également nécessaire de protéger le droit des minorités anglophones du Bas-Canada à utiliser leur langue.<sup>1</sup>

Cet engagement à respecter les deux langues, ancré dans le débat sur la Confédération, n'a pas toujours été honoré au cours des 143 dernières années, mais, depuis 40 ans, il a constamment été réitéré dans : la *Loi sur les langues officielles*,

la *Charte canadienne des droits et libertés*, les divers arrêts de la Cour suprême donnant une interprétation des droits linguistiques prévus par la *Charte*, la modification de la *Loi sur les langues officielles* en 2005 et, récemment, l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard du renouvellement du Plan d'action 2003-2008. Toute mesure adoptée par le gouvernement fédéral doit être évaluée selon ce principe de respect.

Tout parcours s'effectue par étapes. Il y a un an, dans mon premier rapport annuel, j'ai mis l'accent sur le thème de jeter des ponts. J'ai consacré une bonne partie de la première année de mon mandat à l'établissement des relations et des liens essentiels à un commissaire aux langues officielles. Je me suis rendu dans neuf provinces et deux territoires, où j'ai pu m'entretenir avec des organismes communautaires, des recteurs d'université, des membres de conseils scolaires et d'organismes provinciaux, des enseignants, des programmes d'immersion, des premiers ministres et des ministres provinciaux, des élèves du secondaire et, bien entendu, des parlementaires. J'ai prononcé quelque 75 allocutions, participé à 154 entrevues avec les médias et comparu à neuf reprises devant des comités parlementaires.

1 *Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3<sup>e</sup> session, 8<sup>e</sup> Parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, imprimeurs, 1865, p. 943. Macdonald est cité par Richard Gwyn dans *John A. The Man Who Made Us, The Life and Times of John A. Macdonald, Volume One: 1815-1867*, Toronto, Random House Canada, 2007.



1. Le commissaire recommande que le premier ministre :
  - a) crée un comité spécial de ministres présidé par la ministre des Langues officielles pour guider la pleine mise en œuvre du nouveau plan d'action et des obligations linguistiques au sein de toutes les institutions fédérales;
  - b) fasse en sorte que le Cabinet, appuyé par le Secréariat des langues officielles, dresse le bilan du dossier des langues officielles au moins une fois par année;
  - c) fasse en sorte que le Secréariat des langues officielles dispose de l'autorité nécessaire pour assumer un rôle de coordination horizontale en vue de mettre en œuvre l'ensemble de la Loi sur les langues officielles.
2. Le commissaire recommande que le greffier du Conseil privé fasse en sorte que l'évaluation annuelle du rendement des sous-ministres tienne compte des efforts de mise en œuvre de l'ensemble de la Loi sur les langues officielles, particulièrement de la partie VII.
3. Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles donne au Secréariat des langues officielles le mandat d'examiner les exigences en matière de responsabilisation et de rapports en langues officielles dans le but d'alléger les processus et surtout, de renforcer l'accent sur l'atteinte de résultats.
4. Le commissaire recommande que le greffier du Conseil privé fasse en sorte d'intégrer pleinement la dualité linguistique dans les initiatives de renouvellement de la fonction publique, et plus particulièrement dans les activités de recrutement, de formation et de perfectionnement, afin que la dualité linguistique soit considérée comme une valeur au sein de l'appareil fédéral.
5. Le commissaire recommande que le premier ministre fasse en sorte que le gouvernement respecte intégralement ses obligations linguistiques et la vitalité des communautés de langue officielle lors de toute réforme d'envergure, comme une révision de programmes, un transfert de responsabilités ou un changement de mandat d'une institution fédérale, sa privatisation ou son démantèlement.
6. Le commissaire recommande que le secrétaire du Conseil du Trésor fasse la preuve, d'ici le 31 décembre 2008, que le Secréariat (l'organisme fédéral responsable des examens des dépenses) a pris des mesures pour s'assurer que les examens des dépenses et autres examens similaires réalisés au sein du gouvernement fédéral sont conçus et menés à bien en pleine conformité avec les engagements, les obligations et les rôles établis à la partie VII de la Loi sur les langues officielles.
7. Le commissaire recommande que les administrateurs généraux de toutes les institutions fédérales prennent des mesures concrètes, d'ici le 31 décembre 2008, en vue de créer un milieu de travail qui permettrait aux employés des régions désignées d'utiliser tant le français que l'anglais.



fonctionnaires et aux cadres pour leur permettre de mieux comprendre les fondements et les exigences de la Loi. Persuadé que le renouvellement de la fonction publique représente une occasion en or, le commissaire recommande que le greffier du Conseil privé intègre pleinement la dualité linguistique dans les initiatives de renouvellement.

En outre, le commissaire est fermement convaincu que le gouvernement doit renforcer son engagement à l'égard de la gouvernance horizontale des langues officielles, à la fois par un leadership politique plus soutenu et par des mécanismes concrets de mise en œuvre au sein de l'appareil fédéral. Le leadership politique est la condition *sine qua non* d'une gouvernance horizontale fonctionnelle et efficace. Par conséquent, le commissaire estime qu'il faut redoubler d'efforts pour renforcer la gouvernance horizontale des langues officielles, et il formule plusieurs recommandations à ce sujet à l'intention du premier ministre, du greffier du Conseil privé et de la ministre des Langues officielles.

D'autres facteurs influent grandement sur la situation des langues officielles au Canada, dont le nombre en forte croissance d'allophones au sein de la population. Le commissaire insiste donc sur la nécessité d'engager un dialogue sur l'interaction entre la dualité linguistique et la diversité culturelle et sur la façon d'intégrer ces notions à une vision inclusive de la citoyenneté dans le Canada de demain.

La promotion de la dualité et le développement des communautés comptent parmi les principales obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles. Pour remplir ces obligations, les institutions peuvent s'y prendre de différentes façons. Par exemple, l'apprentissage de la langue seconde est un bon moyen de promouvoir la dualité linguistique au pays. Cependant, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent abattre un travail considérable pour réaliser l'objectif du Plan d'action 2003-2008 qui consiste à doubler, d'ici 2013, la proportion de jeunes âgés de 15 à 19 ans qui parlent les deux langues officielles.

Le Canada peut aussi projeter une image à l'étranger qui reflète vraiment sa dualité linguistique. Malheureusement, le commissaire a constaté que ce n'est pas toujours le cas et il incite encore une fois le gouvernement fédéral à faire preuve d'un leadership plus soutenu à cet égard.

Finalement, en matière de développement des communautés, plusieurs intervenants doivent s'efforcer d'accroître la vitalité des communautés, dont les communautés elles-mêmes, les gouvernements et les chercheurs. Grâce au recensement de 2006 et à l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle, ces intervenants disposent désormais de meilleures sources d'information pour examiner et analyser l'état actuel des communautés de langue officielle. Le commissaire considère cependant qu'il reste encore beaucoup à faire avant que le gouvernement utilise à sa pleine mesure le potentiel des modifications apportées à la Loi en 2005. En somme, le gouvernement doit raffermir son leadership pour soutenir la vitalité des communautés dans toutes ses dimensions.

Le commissaire constate aussi que de nombreuses institutions fédérales sont désorientées par rapport à leur obligation de prendre des mesures positives pour promouvoir la dualité linguistique et assurer le développement des communautés de langue officielle. À cet égard, il rappelle que les institutions ne peuvent se contenter d'attendre, et qu'elles doivent plutôt passer à l'action et faire preuve d'audace. De plus, le commissaire est d'avis que l'enquête qu'il a menée sur les compressions budgétaires de 2006 montre à quel point certaines décisions gouvernementales ne tiennent pas compte de la partie VII de la Loi.

Le commissaire accorde évidemment beaucoup d'importance à l'initiative qui succédera au *Plan d'action pour les langues officielles*, et il invite le gouvernement fédéral à faire preuve de leadership à cet égard. Le nouveau plan d'action devra aborder les enjeux urgents mis en lumière par le recensement de 2006 et par l'Enquête sur la vitalité des minorités de langue officielle. De plus, le commissaire souhaite que le gouvernement fédéral mette davantage l'accent sur la promotion de la dualité linguistique, plus particulièrement auprès des jeunes et des nouveaux arrivants, et sur l'apprentissage de la langue seconde.

Le commissaire souhaite aussi que le gouvernement profite du renouvellement de la fonction publique pour placer la dualité linguistique au centre des priorités de l'appareil fédéral. Comme première étape, la formation devrait être offerte aux nouveaux

Convaincu que les grands acquis en matière de langues officielles ont été obtenus dans des moments forts de leadership, le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, a choisi d'articuler son rapport de cette année sur ce thème.

L'analyse réalisée par le commissaire au cours de l'année montre que la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* plafonne et que le gouvernement fédéral, dans son ensemble, éprouve encore des difficultés à régler les problèmes systémiques. Le commissaire constate une mise en œuvre incomplète dans plusieurs domaines de la *Loi* et même un déclin du rendement de certaines institutions en ce qui concerne la langue de travail. Selon lui, la mise en œuvre de la *Loi* est toujours largement inachevée et fortement susceptible de subir des reculs.

Le commissaire réclame un leadership plus fort et plus convaincant de la part des institutions fédérales et les encourage à adopter des approches davantage axées sur les résultats. Le commissaire propose aussi de nouveaux moyens d'aider les institutions à obtenir de meilleurs résultats. Il leur demande de porter une attention particulière à la création d'un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles. D'ailleurs, il recommande aux hauts dirigeants des institutions fédérales de prendre immédiatement des mesures concrètes en ce sens.







<b>PARTIE 3 : UN EXAMEN APPROFONDI DE LA LANGUE DE TRAVAIL</b>	127
Les plaintes recevables liées à la langue de travail en 2007-2008	128
Les résultats des bulletins de rendement concernant la langue de travail en 2007-2008	129
La supervision bilingue	130
Le sondage sur la langue de travail	130
L'analyse des résultats du sondage	132
Les vérifications et les suivis concernant la langue de travail	135
Des exemples de leadership en matière de langue de travail	136
Conclusion : la langue de travail	137

#### **PARTIE 4 : LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE**

##### **EN SITUATION MINORITAIRE ET LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE :**

<b>UN EXAMEN APPROFONDI</b>	138
Les plaintes recevables liées à la promotion du français et de l'anglais en 2007-2008	138
Les résultats des bulletins de rendement concernant la promotion du français et de l'anglais en 2007-2008	140
Les institutions désignées	140
Les institutions non désignées	141
Les vérifications et les suivis concernant la promotion du français et de l'anglais	142
Des exemples de leadership en matière de promotion du français et de l'anglais	144
Conclusion : la promotion du français et de l'anglais	146

#### **CONCLUSION : CHAPITRE IV**

#### **CONCLUSION**

#### **INDEX**

## CHAPITRE IV : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES :

AMÉLIORER LE LEADERSHIP POUR OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS . . . . .	96
L'évènement principal en matière de langues officielles en 2007-2008 . . . . .	96
Les leçons apprises . . . . .	99

## PARTIE 1 : SURVOL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA

### LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES . . . . .

#### Les outils d'assurance de la conformité à la disposition du commissaire . . . . .

#### Une vue d'ensemble en 2007-2008 . . . . .

Les plaintes reçues en 2007-2008 . . . . .	102
Les tendances relatives aux plaintes recevables au cours des trois dernières années . . . . .	104
Les bulletins de rendement 2007-2008 . . . . .	105
La méthodologie utilisée pour les bulletins de rendement et les changements apportés en 2007-2008 . . . . .	105
La présentation des résultats . . . . .	106
Les résultats globaux des bulletins de rendement en 2007-2008 . . . . .	110
Les tendances générales observées dans les bulletins de rendement au cours des trois dernières années . . . . .	111
Conclusion : survol de la mise en œuvre de la Loi . . . . .	112

## PARTIE 2 : UN EXAMEN APPROFONDI DU SERVICE AU PUBLIC . . . . .

Les plaintes recevables liées au service au public en 2007-2008 . . . . .	113
Les résultats des bulletins de rendement concernant le service au public en 2007-2008 . . . . .	116
La présence d'un effectif bilingue . . . . .	116
Les observations sur le service au public . . . . .	117
Les vérifications et les suivis concernant le service au public . . . . .	122
Les suivis des vérifications . . . . .	124
Les interventions proactives ou préventives réalisées en 2007-2008 touchant le service au public . . . . .	124
Les interventions devant les tribunaux en 2007-2008 concernant le service au public . . . . .	125
Des exemples de leadership en matière de service au public . . . . .	126
Conclusion : le service au public . . . . .	126



66	Des mesures pour aller de l'avant
67	Le rôle du gouvernement

CONCLUSION : CHAPITRE II..... 68

CHAPITRE III : LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS..... 70

PARTIE 1 : LA PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE..... 72

72	L'apprentissage de la langue seconde
73	La continuité de l'enseignement
74	La demande et l'accès
75	Les ressources humaines
76	L'apprentissage par la culture
77	L'évaluation des programmes
78	La recherche
79	L'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec

La dualité linguistique dans les relations internationales du Canada..... 79

L'étude sur le bilinguisme aux Jeux olympiques de 2010..... 79

PARTIE 2 : LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE..... 80

80	Le recensement de 2006
81	Le poids démographique des anglophones et des francophones
82	La population immigrante allophone
83	Le bilinguisme
84	Les communautés de langue officielle
85	L'enquête post-censitaire sur la vitalité des communautés de langue officielle
86	<i>Un aperçu des communautés</i>

Les études sur la vitalité des communautés : la parole accordée aux intervenants..... 86

L'étude sur les organismes subventionnaires..... 90

L'étude sur les arts et la culture..... 91

CONCLUSION : CHAPITRE III..... 92

30	La gouvernance horizontale et la concertation
30	La structure actuelle de la gouvernance horizontale en langues officielles
30	La gouvernance horizontale : les principes à retenir
31	L'appréciation de la coordination actuelle de la gouvernance horizontale
36	<b>Le renouvellement de la fonction publique</b>
37	Les réflexions et les perspectives
40	Le recrutement d'effectifs bilingues
41	La dualité linguistique : un élément essentiel du renouvellement de la fonction publique
41	Des pistes d'action
41	1) L'engagement des cadres
42	2) La formation
42	3) Le recrutement au niveau postsecondaire
42	4) La formation linguistique
44	CONCLUSION : CHAPITRE I
46	CHAPITRE II : LES LANGUES OFFICIELLES DANS UN MONDE EN ÉVOLUTION
48	PARTIE 1 : LES CHANGEMENTS AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE
49	La réforme du Sénat
51	Les dures leçons du passé : les transformations gouvernementales
54	Circonscrire le pouvoir de dépenser
55	PARTIE 2 : LA CITOYENNETÉ PARTAGÉE, LA DUALITÉ LINGUISTIQUE ET L'ÉVOLUTION DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE
57	Une perspective historique
58	Les réalités actuelles
59	Regards vers l'avenir : la pleine participation de tous les Canadiens
60	L'immigration et les communautés francophones
64	Les identités multiples et le dialogue à l'échelle nationale dans les deux langues officielles

# TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	II
AVANT-PROPOS DE GRAHAM FRASER	V
CHAPITRE I : LES LANGUES OFFICIELLES ET LE LEADERSHIP	2

## PARTIE 1 : LES CONSTATS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA

### LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

#### La mise en œuvre des parties IV, V et VII

Une vue d'ensemble	4
Les communications avec le public et la prestation des services : un ciel variable	4
La langue de travail : un maillon faible	5
La promotion du français et de l'anglais : une saveur aigre-douce	7
Un nouveau guide pour la partie VII	8
Les attentes du commissaire à l'égard des institutions fédérales	9
Les constats de la mise en œuvre de la partie VII dans l'ensemble du pays	10
Les communautés et les institutions fédérales : un arrimage difficile	11
La promotion de la dualité linguistique : le parent pauvre de la partie VII	13
Le rôle d'ombudsman : l'approche renouvelée	14
Le contexte	14
L'approche renouvelée : deux principes	16

## PARTIE 2 : VISION, ENGAGEMENT ET LEADERSHIP

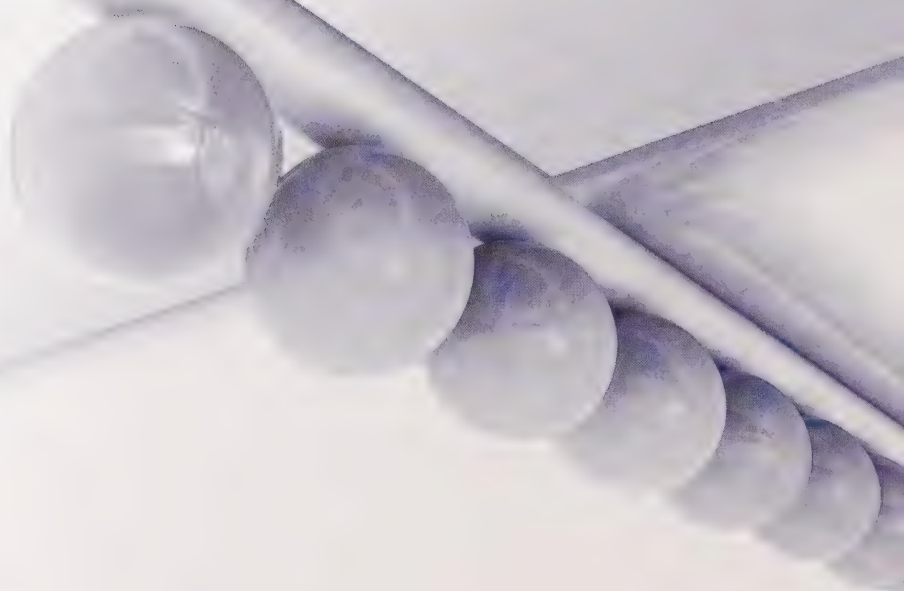
### Le Plan d'action

Premier axe : l'éducation	18
Deuxième axe : le développement des communautés	20
Troisième axe : la fonction publique	25
Quatrième axe : l'industrie de la langue	27
Le Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles	28
Les autres attentes du commissaire	29





**RAPPORT ANNUEL**  
**2002**








MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumetts au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008.

Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser




MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008.

Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser



11  
10  
9  
8  
7  
6  
5  
4  
3  
2  
1

Pour communiquer avec le  
Commissariat aux langues officielles,  
composez sans frais le 1 877 996-6368.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2008

No de cat.: SF1-2/2008  
ISBN : 978-0-662-05741-3

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles  
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,  
composez sans frais le 1-877-996-6368.  
[www.languesofficielles.gc.ca](http://www.languesofficielles.gc.ca)

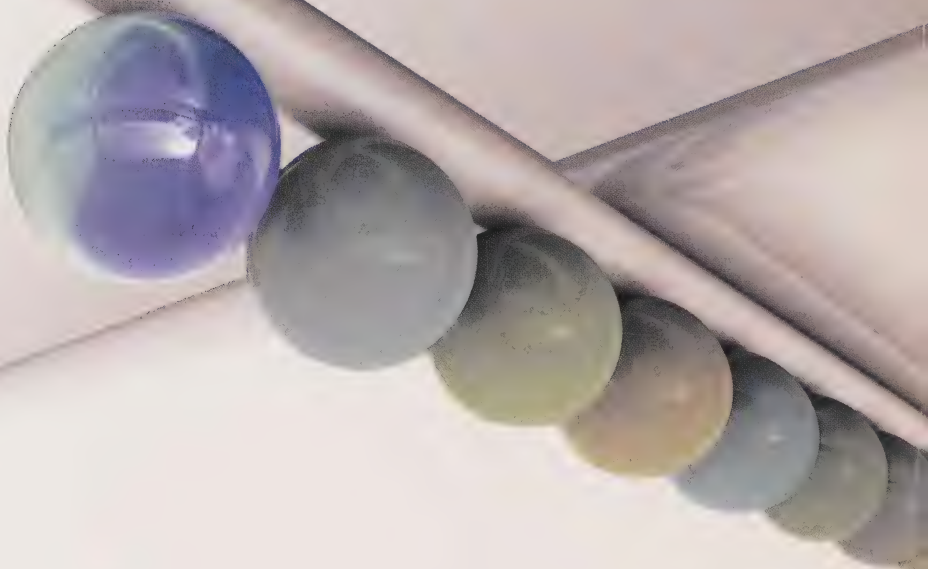
Imprimé sur  
du papier recyclé





Commissariat  
aux langues  
officielles  
Office of the  
Commissioner of  
Official Languages

# RAPPORT ANNUEL 2007-2008



« QUANT À MOI, JE FAIS TOUJOURS EN SORTE DE PRÉPARER LA ROUTE DE CEUX  
QUI VOUDRONT SUIVRE. »

SAMUEL DE CHAMPLAIN











